



Scuola Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche

CORSO

La gestione associata delle funzioni

Carlo Paolini e Giulia Falcone

Le forme associative intercomunali
Il quadro normativo

Firenze
2 Dicembre 2011

a) Forme associative

- Unioni di Comuni art. 32 TUEL D.lgs. 267/2000
- Convenzioni art. 30 TUEL D.lgs. 267/2000
- Consorzi art. 31 TUEL D.lgs. 267/2000

a¹) Forma associativa speciale

- Comunità montana

qualificata dal legislatore nazionale come “Unione di Comuni, ente locale costituita fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse per la valorizzazione di zone montane, per l’esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l’esercizio associato delle funzioni comunali”

b¹) Volontarietà / Obbligatorietà

- Fino alle manovre delle estati 2010/2011 vigeva il **principio generale della volontarietà** del ricorso alle forme associate sia per quanto attiene all'individuazione dei comuni cooperanti, sia per quanto attiene alle funzioni e servizi da svolgere in maniera associata, sia per quanto attiene alle forme associative previste dalla legge.
- I casi di obbligatorietà costituivano, prima delle ultime riforme, delle eccezioni tassativamente riferite ad ipotesi predeterminate da leggi:
 - art. 30, comma 3: convezioni obbligatorie per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera
 - art. 31, comma 7: consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi in caso di rilevante servizio pubblico

b²) Volontarietà / **Obbligatorietà**

- Con le manovre dell'estate 2010 e di quella 2011 sono state introdotte innovazioni significative assoggettando **all'associazionismo obbligatorio**:

(Decreto legge 3 maggio 2010 n°78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio n°122, art. 14, commi da 26 a 31, con le modificazioni di cui al Decreto legge 6 luglio n°98, convertito nella legge 15 luglio n°111 –art.20, comma 2 quater- e al Decreto legge 13 agosto 2011 n°138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n°148 –art.16-)

- (ambito soggettivo)

i comuni superiori a 1.000 e fino a 5.000 abitanti ovvero a 3.000 abitanti per gli appartenenti o già appartenenti a comunità montane, salvo elevazione del limite da parte delle regioni nell'esercizio della loro competenza riguardo alle forme associative,

• (ambito oggettivo funzionale)

per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3 della legge (sul federalismo) 5 maggio 2009 n°42:

1. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
2. funzioni di polizia locale;
3. funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
4. funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
5. funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
6. funzioni del settore sociale.

- (termine temporale)

- **entro il 31.12.2011 :**

di almeno due delle funzioni fondamentali,

- **entro il 31.12.2012 :**

il completamento di tutte e sei le funzioni fondamentali,

- (ambito dimensionale)

nel rispetto del **limite demografico minimo** che l'insieme di comuni obbligati all'esercizio associato deve raggiungere complessivamente

individuato con il Decreto legge 31 maggio 2010 n°78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n°122 (art.14, comma 28) in 5.000 abitanti, elevato a 10.000 abitanti con il Decreto legge 13 agosto 2011 n°138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n°148 (art.16, comma 24), salvo diverso limite demografico individuato entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge 148/2011 di conversione del Decreto legge 138/2011 (entro il 17 novembre 2011) .

Disposizioni di generale applicazione

- Per espressa disposizione di legge (art.14, comma 28, Decreto legge 78/2011 convertito nella legge 122), compete ai comuni, nell'ambito dell'accordo associativo, individuare la forma prescelta fra quella dell'**Unione di Comuni** (o Comunità montane-Unioni) e quella della **convenzione**.
L'altra forma associativa del consorzio non sarebbe stata comunque più utilizzabile in quanto è stata soppressa la figura del consorzio di funzioni (art.2, comma 186, legge finanziaria 23 dicembre 2009 n°191, come modificata dall'art. 1, comma 2, del Decreto legge 2/2010 convertito nella legge 42/2010).
- Uno degli elementi fondamentali innovativi introdotto con l'obbligatorietà è costituito dall'individuazione direttamente per legge dell'ambito oggettivo funzionale (le sei funzioni fondamentali).
- Il legislatore nazionale non esclude che possa combinarsi anche l'ipotesi del ricorso all'**Unione** per alcune funzioni e alla **convenzione** per altre.
- Va sottolineato il **divieto di frazionamento** dell'esercizio delle singole funzioni fondamentali:
"I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa."
(art.14, comma 29 Decreto legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010)

Regime associativo dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti

(Art.14, commi da 1 a 18, Decreto legge 138/2011 convertito nella legge 148/2011)

Assoggettamento dei comuni fino a 1.000 abitanti:

- a) obbligo di esercitare tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante l'**Unione** di cui all'art. 32 TUEL (comma 1),
- b) scelta alternativa di esercitare, alla data del 30 settembre 2012, le funzioni amministrative (tutte) ed i servizi pubblici loro spettanti, mediante **convenzione** di cui all'art.30 TUEL (comma 16).
- b¹) (restano esclusi dall'obbligo associativo – e dalla convenzione – i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di uno o più isole, nonché il comune di Campione d'Italia – comma 1-)

Regime associativo dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti

- Le due ipotesi sono assoggettate a specifica e compiuta disciplina statale recata dal Decreto legge 138/2011, convertito nella legge 148/2011 (salvo il rinvio ad interventi regionali per quanto attiene: a) ai limiti demografici da rispettare dalle Unioni nonché b) a sancire le proposte comunali di aggregazioni nelle Unioni speciali ovvero a provvedere autoritativamente in caso di mancata proposta - con esclusione tuttavia dei comuni di cui al precedente punto b.)
- Le Unioni devono raggiungere la complessiva popolazione residente di 5.000 abitanti, ovvero di 3.000 abitanti se formate da comuni appartenenti a Comunità montane, con facoltà della Regione, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge 148/2011 di conversione del Decreto legge 138/2011 (e cioè entro il 17/11/2011), di individuare diversi limiti demografici (comma 6).
- Nelle Unioni confluiscono tutte le funzioni e servizi dei comuni obbligati (comma 1). Sono affidate all'Unione, per conto dei comuni che ne sono membri, la programmazione economico finanziaria e la gestione contabile (comma 4). Cioè il bilancio annuale e pluriennale, coi suoi allegati, e la relativa gestione.

Nel procedimento di formazione del bilancio interviene il Consiglio dei comuni (che, insieme al sindaco, ufficiale di governo, presidia il palazzo comunale) deliberando un Documento programmatico (entro il 30 novembre) nell'ambito del Piano generale di indirizzo, deliberato dall'Unione entro il precedente 15 ottobre. È fatto rinvio ad apposito regolamento, da approvare con DPCM, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione 148/2011, su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per le riforme e il federalismo (quindi, entro il 16 maggio 2012), per disporre della disciplina sul procedimento amministrativo contabile di formazione e di variazione del Documento programmatico ed i poteri di vigilanza sulla sua attuazione (che vorrebbe prefigurare una relazione di strumentalità dell'Unione rispetto ai Consigli; un'Unione, però, che assomma tutte le funzioni e la gestione finanziaria!).

Con tale regolamento dovrà inoltre essere dettata la disciplina sulla successione nei rapporti amministrativo- contabili tra ciascun comune e l'Unione.

Regime associativo dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti

- All'Unione (speciale), formata dai comuni fino a 1.000 abitanti, possono aderire anche i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, i quali debbono farvi confluire tutte le funzioni fondamentali anche al fine di dare attuazione all'obbligo associativo per gli stessi comuni di cui all'art.14, commi 28-31, del Decreto legge 78/2010 convertito nella legge 122/2010. Tali comuni possono anche decidere di equipararsi al regime dei "fratelli minori" (che comporta restare senza la giunta e senza il bilancio) decidendo di far confluire nell'Unione tutte le funzioni ed i servizi pubblici loro spettanti in base alla legislazione vigente (già appare difficile l'ipotesi di adesione all'Unione speciale dei comuni "obbligati", comunque sembrerebbe proprio da escludere o irrealistica un'eventuale adesione di comuni non obbligati di popolazione superiore a 5.000 o 3.000 abitanti -salvo eventuali soglie più elevate stabilite con legge regionale-, a meno di non ritenere che per effetto di questa scelta quest'ultimi si assoggettino al regime dei comuni obbligati o addirittura di quelli fino a 1.000 abitanti).
- Da prestare molta attenzione alla disposizione del comma 7 dell'art.14 che contiene due precetti. Con il primo periodo si stabilisce che se alla data in cui le Unioni speciali debbono essere costituite (che cadrà, come si dirà sotto, nel 2013) vi sono dei mini-comuni fino a 1.000 abitanti che fanno parte delle Unioni ordinarie, queste vengono attratte nel regime di quelle speciali, con l'obbligo, entro i successivi quattro mesi, di adeguare i rispettivi ordinamenti alla disciplina delle Unioni speciali. Per evitare tale conseguenza, nel costituire le Unioni, da parte dei comuni obbligati e non obbligati, si dovrà aver cura di non "imbarcare" i mini-comuni, sempreché non si sia nell'improbabile ipotesi che tutti gli enti dell'Unione ordinaria intendano assoggettarsi al regime speciale. Con il secondo periodo si prevede la prevalenza delle forme associative dell'Unione speciale; sicché per effetto dell'ingresso nell'Unione speciale, i relativi comuni cessano di diritto di far parte di eventuali altre appartenenze a convenzioni o consorzi.
- Le risorse umane e strumentali seguono le funzioni (comma 5). L'Unione succede nei rapporti giuridici concernenti le funzioni ed i servizi confluiti nell'Unione; personale e mezzi sono trasferiti all'Unione.
- Dal 2014 le Unioni sono equiparate ai comuni di corrispondente popolazione ai fini dell'assoggettamento al patto di stabilità – comma 5 - (tenuto conto della procedura di costituzione delle Unioni, queste non avvieranno la propria attività prima del 2013).
- La decorrenza dell'obbligo dell'esercizio obbligato associato viene collegato alla proclamazione degli eletti del primo comune facente parte dell'Unione interessato al rinnovo, successivamente al 13 agosto 2012; da quella data di proclamazione degli eletti, restano in carica solo i consigli e le giunte e decadono di diritto le giunte ancora in carica (comma 9).
- All'Unione speciale si applicano i commi 1 e 4 e il primo periodo del comma 5 dell'art. 32 del TUEL.(comma 3) .Per tanto le Unioni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Le Unioni hanno potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad esse affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni. Alle Unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni.

Regime associativo dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti

- La sequenza per pervenire all'Unione speciale è la seguente:
 - entro due mesi dall'entrata in vigore della legge 148/2011 di conversione del Decreto legge 138/2011 (entro il 17 novembre 2011) la Regione stabilisce eventuali diversi limiti demografici complessivi rispetto ai 5.000 abitanti o 3.000 per i comuni montani (comma 6);
 - entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge 148/2011 di conversione del Decreto legge 138/21011 (entro il 17 marzo 2012) i comuni obbligati (che non abbiano seguito la strada della convenzione, sulla cui validità circa l'efficacia e l'efficienza si sia pronunciato positivamente il Ministero dell'Interno) avanzano la proposta di aggregazione (comma 8);
 - entro il 31.12.2012 la Regione provvede a sancire l'istituzione di tutte le Unioni, anche in mancanza di proposta, ed a fare l'elenco dei comuni esclusi "convenzionati" individuati con Decreto dal Ministero dell'Interno (comma 8);
 - entro la proclamazione degli eletti del primo comune rinnovato dopo il 13 agosto 2012 (?) dovrebbe essere costituita l'Unione (comma 1);
 - entro venti giorni dalla costituzione sono eletti i consiglieri comunali nel consiglio dell'Unione (comma 11);
 - entro trenta giorni dalla costituzione è convocato il consiglio ed eletto il presidente che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile (comma 12);
 - il Consiglio adotta lo statuto dell'Unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, "entro venti giorni dalla data di istituzione dell'Unione ai sensi del comma 9" (il comma 9 indica un termine riferito alla proclamazione degli eletti del mini-comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo; ciò presenta evidenti difetti di coordinamento fra i vari termini stabiliti dalla legge sopra riportati) -comma 14.
 - (Emerge dalla sequenza delle scadenze sopra riportate come si renda problematica un'eventuale (improbabile se non imposta dalla Regione) adesione all'Unione speciale dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, le quali, per legge, debbono essere associate entro il 31.12.2012, mentre costituzione e avvio dell'Unione speciale dei mini-comuni non partirà prima del 2013.)

Regime associativo dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti

- L'Art. 16 (commi 10-15 e 18-21) reca la disciplina compiuta sugli organi di governo (ricalcando l'assetto comunale: consiglio/giunta/sindaco di comuni aventi corrispondente popolazione) ed il loro status, prevedendo, altresì, che ai sindaci dei comuni restano le attribuzioni di ufficiale di governo di cui all'art.54 TUEL ed ai consigli il Documento programmatico ed i poteri di indirizzo.
- L'ipotesi diversa dal ricorso all'Unione è prevista al comma 16 dell'art.16 e, cioè, il ricorso alla **convenzione** sempre per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici; convenzione che deve essere operante alla (futura) data del 30 settembre 2012.

Per essere fatti salvi dall'obbligo dell'Unione occorre che tuttavia sussistano le condizioni per trasmettere al Ministero dell'Interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione convenzionata. Il Ministero, previa valutazione delle attestazioni, adotta, con proprio Decreto, l'elenco dei comuni obbligati e quelli esentati dall'obbligo di confluire nell'Unione.

(La convenzione di regola può strutturarsi:

- **con delega delle funzioni ad altro comune, che le esercita con le proprie strutture;**
- **con istituzione di ufficio comune, da allocarsi secondo gli accordi.**

Le scelte da fare dovranno realizzare una effettiva efficacia ed efficienza. Si possono fare le ipotesi di convenzioni con comuni (confinanti) non obbligati ovvero anche con comuni obbligati, in quest'ultimo caso, tuttavia, le convenzioni non potranno che costituire il passaggio ponte per la convenzione con l'Unione ordinaria di cui il comune convenzionato obbligato viene a far parte.)

- Infine, riguardo ai comuni fino ai 10.000 abitanti è stata prevista una innovativa disciplina sulla composizione degli organismi di governo (art.16, comma 17).

Ruolo e compiti della Regione riguardo alla forme associative intercomunali

- Disciplina sulla struttura, organizzazione e funzionamento delle forme associative non in contrasto con quanto stabilito dalla leggi statali.

(ai sensi dell'art. 117 Cost. la Regione ha competenza concorrente o esclusiva nelle materie non comprese fra quelle demandate alla legislazione esclusiva dello Stato)

- Individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni comunali quale ambito per le gestioni associate

(art. 3, comma 2 D.lgs. 112/98 e art. 33 TUEL D.lgs. 267/2000)

- Individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali

(art. 14, comma 3 del Decreto legge 78/2010 convertito nella legge 122/2010)

Ruolo e compiti della Regione riguardo alla forme associative intercomunali

- Legislazione (esclusiva) nella materia delle Comunità montane qualificate dal legislatore nazionale come Unioni di Comuni montani o parzialmente montani / enti locali.
- Facoltà di individuare diversi limiti demografici (in aumento o in diminuzione) delle Unioni speciali di comuni fino a 1.000 abitanti rispetto alle soglie minime complessive di popolazione stabilite dal legislatore nazionale in 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima Unione appartengono o siano appartenute a Comunità montane. Tale facoltà deve essere esercitata entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 138/2011.

Provvedimento con cui la Regione provvede, secondo il proprio ordinamento, entro il termine perentorio del 31.12.2012, a sancire l'istituzione di tutte le Unioni speciali del proprio territorio come determinate nelle proposte formulate dai comunini obbligati (fino a 1.000 abitanti) e tenuto conto dell'elenco dei comuni esclusi in quanto alla data del 30.09.2012 risultavano esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione, ai sensi dell'art.30 TUEL D.lgs. 267/2000.

Compete alla Regione provvedere anche qualora la proposta di aggregazione dei comuni manchi o non sia conforme alla disciplina sul regime associativo di detti comuni fino a 1.000 abitanti.

(art. 16, commi 8 e 16, del Decreto legge 138/2011, convertito nella legge 148/2011)

Regione Toscana

Disciplina vigente

- Per l'attuazione dell'obiettivo di individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni comunali in forma associata la disciplina vigente di riferimento è costituita dalla legge regionale 16 agosto 2001 n° 40 – Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni.
- L'altra Legge regionale che ha incidenza sull'associazionismo intercomunale è costituita dalla L.R. 26 giugno 2008 n° 37 sul riordino delle Comunità montane, che prevede, anticipando la proposta di legge regionale in itinere, la trasformazione delle Comunità Montane in Unioni di comuni.
- In base alla legge n° 40 il livello ottimale individuato per i comuni associati deve raggiungere la dimensione demografica complessiva non inferiore a 10.000 abitanti.
- In base alla legge 37/2008 sono individuati gli ambiti territoriali, (indicati nell'allegato B) delle Comunità montane, da sopprimere, che i comuni di tale ambito possono trasformare in Unioni.
- Con deliberazione della Giunta Regionale n°345 del 4 maggio 2009 è stato approvato l'allegato A concernente la riorganizzazione dei livelli ottimali per l'esercizio associato di funzioni e servizi ai sensi della legge 40/2001.

Regione Toscana

Disciplina vigente

- La legge finanziaria regionale per l'anno 2011, del 29/12/2010 n°65, ha introdotto un apposito titolo, il titolo IV, recante – Disposizioni per il sostegno all'esercizio associato di funzioni degli enti locali e per la definizione dei rapporti tra enti valevole per l'anno 2011:

Gli incentivi regionali destinati alle gestioni associate sono concessi unicamente alle Unioni di comuni aventi popolazione non inferiore a 10.000 abitanti o costituiti da almeno 5 comuni.

I contributi sono concessi se, alla data del 21 novembre 2011 sussiste, secondo quanto risulta agli atti della giunta regionale, una delle seguenti situazioni (art.2 bis L.R. 44/2011):

a) l'unione di comuni ha beneficiato nell'anno 2010 dei contributi concessi ai sensi della L.R. 40/2001;

b) l'unione è stata costituita mediante stipula dell'atto costitutivo, ancorché non siano stati ancora insediati tutti

gli organi di governo;

c) l'unione di cui all'articolo 15 della legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle Comunità montane) è in fase di costituzione; è considerata in fase di costituzione l'unione per la quale, entro il termine perentorio del 21 novembre 2011, i comuni hanno approvato lo statuto e l'atto costitutivo ed è stata effettuata la comunicazione di cui all'articolo 15, comma 4, della stessa L.R. 37/2008.

I contributi sono concessi:

a) alle unioni di comuni, nei casi di cui al comma 2 bis, lettere a) e b);

b) alle comunità montane, nel caso di cui al comma 2 bis, lettera c), per essere liquidati alle unioni che subentrano nei rapporti delle comunità montane estinte.

(Art. 112 comma 2 bis, 2 ter, L.R. 65/2010, emendato dalla L.R.44 del 21 settembre 2011)

Regione Toscana

Disciplina vigente

- La legge regionale 40/2001 prevede poi (art.9) la tipologia e la misura dei contributi incentivanti.

Per accedere ai contributi le Unioni devono avere una durata non inferiore a 10 anni e devono esercitare effettivamente, in luogo dei comuni partecipanti, funzioni e servizi in almeno uno dei seguenti ambiti omogenei:

- 1) corpo unico di polizia municipale;
- 2) governo del territorio;
- 3) progettazione e procedure di affidamento di lavori pubblici;
- 4) servizi e attività educative;
- 5) personale e altri servizi generali di amministrazione;
- 5 bis) sportello unico delle attività produttive.

(normativa non più compatibile con le disposizioni delle manovre 2010/1011)

Regione Toscana- Proposta di legge regionale “Norme sul sistema delle autonomie locali”

Contenuti e articolazione

Cooperazione istituzionale (Tit. II, artt.4-10)

Normativa organica per assicurare che le politiche istituzionali del sistema degli enti territoriali risponda ai criteri della leale collaborazione attraverso il coordinamento dei rispettivi compiti e della semplificazione dei rapporti cittadini/P.A.

attraverso:

- **Accordi di coordinamento** per l'esercizio di funzioni di rispettiva competenza, da disciplinare con regolamento regionale,
- **Periodiche valutazioni** negli organismi di cooperazione istituzionale (Regione, Province, Comuni) della corretta allocazione delle funzioni in base ai noti principi di sussidiarietà e adeguatezza e sul processo di attuazione della legge regionale generale di semplificazione (L.R. 40/2009), che implica la cooperazione nell'ambito della “Rete telematica regionale” per lo sviluppo dell'informazione e della conoscenza (LL:RR 26.01.2004,n°1 e 05.10.2009, n°54),
- **Poteri sostitutivi** delle regioni nel caso di mancato esercizio da parte degli enti locali infraregionali di atti obbligatori, ivi compresi l'adozione di atti programmazione e pianificazione richiesti da legge o provvedimenti regionali,
- **Organismi unificati di cooperazione territoriale e generale:**
 - conferenza di area vasta;
 - organismi di consultazione e partecipazione;
 - conferenza di area vasta della Toscana centrale;
 - tavolo di concertazione istituzionale sulla scorta della stipula di protocollo d'intesa con le associazioni rappresentative di comuni e province.

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Cooperazione finanziaria (Tit. III, Artt. 11-22)

Disciplina volta alla riorganizzazione di flussi informativi, alla condivisione dei dati finanziari e tributari, alla gestione del patto di stabilità territoriale (orizzontale e verticale), al potenziamento del contrasto all'evasione fiscale, all'adozione di misure per la riduzione dell'indebitamento degli enti locali.

STRUMENTI:

- Accordi e intese per:

- a) ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti favorendo l'adempimento spontaneo delle obbligazioni tributarie e garantendo il rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente;
- b) semplificare le procedure di gestione dei tributi, introdurre strumenti e procedure condivise di riscossione, semplificare la riscossione spontanea e migliorare le procedure di riscossione coattiva.

- Istituzione del Sistema Informativo sulla Finanza delle Autonomie Locali (SIFAL);

- Istituzione del Sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio;

- Trasmissione da parte degli enti locali dei dati finanziari per il funzionamento del SIFAL e per le altre finalità previste dalla legge in esame e da altre norme di legge statale e regionale;

DISCIPLINE:

- Normativa integrativa attuativa della vigente legislazione statale sul patto di stabilità;

- Normativa sulla cooperazione (compartecipazione) per l'accertamento di tributi regionali e per il contrasto all'evasione (sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale);

- Misure per la riduzione dell'indebitamento degli enti locali.

- Norme generali sulle forme associative;

- Disposizioni sulle Unioni di Comuni;

- Disciplina sull'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali.

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Norme per l'esercizio associato di funzioni (Tit. IV, Artt. 23-30)

- Norme generali sulle forme associative;
- Disposizioni sulle Unioni di Comuni;
- Disciplina sull'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali
- Disciplina sulle Unioni di Comuni a disciplina differenziata

(vedi apposita slide)

Riordino degli enti (Tit. V, Artt. 39-54)

- Norme sulle fusioni di comuni;
- Disposizioni sulle Comunità montane.

(vedi apposita slide)

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Politiche per i territori (Tit. VI, Artt. 55-70)

- Sostegno allo sviluppo sociale e civile dei territori dei comuni montani e di minore dimensione demografica che si trovano in situazioni di disagio;
- Politiche pubbliche regionali in favore dei territori montani ;
- Fondo regionale per la montagna;
- Premialità e contributi alle Unioni di Comuni;
- Iniziative per garantire i servizi di prossimità;
- Fondo di anticipazione per le spese progettuali.

Disposizioni finali e transitorie (Tit. VII, Artt. 71-87)

Disciplina per il passaggio dalla disciplina delle leggi regionali abrogate (L.R. 40/2001; L.R. 37/2008) a quella in itinere riguardo a:

- Risorse;
- Personale;
- Fiscalizzazione dei trasferimenti regionali e perequazione;
- Presidenze delle Unioni;
- Decorrenze delle abrogazioni;
- Modifiche e abrogazioni.

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Norme regionali per l'esercizio associato di funzioni (Tit. IV, Artt. 23-38 quater)

L'atto associativo (Unione o Convenzione) deve prevedere che :

“una struttura amministrativa unica svolge funzioni (associative), e pone in essere atti e attività relativi di cui sono titolari comuni e province”.

L'Unione di Comuni costituisce “l'ente (locale) responsabile dell'esercizio associato” presso cui opera la “struttura unica”.

Nel caso della **Convenzione** si hanno due distinte tipologie (vedi allegato A del d.d.l.r):

a) La convenzione di costituzione (e di organizzazione) di un Ufficio comune.

La costituzione dell'ufficio comune realizza la “struttura amministrativa unica”. L'ufficio unico deve essere collocato in uno dei comuni convenzionati.

- Gli atti restano imputati ai singoli enti;
- La gestione finanziaria può essere ripartita fra i bilanci degli enti associati o concentrata nel bilancio dell'ente sede dell'Ufficio comune (aspetto da disciplinare con molta attenzione).

b) La convenzione delega

La “struttura amministrativa unica” è costituita dall'ente delegato “capofila”.

Gli atti adottati nell'esercizio della delega sono imputati all'ente delegato “capofila”

(nella nuova normativa non è più contemplato “l'affidamento alla forma associativa dei compiti di gestione inerenti un servizio comunale”).

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

A seguito del D.L 138, convertito nella legge 148/2011, la normativa regionale fa menzione dell'Unione di comuni a disciplina differenziata relativa ai comuni fino a 1.000 abitanti.

Tale disciplina regionale, come previsto dall'art. 16 del D.L: 138, convertito nella legge 148/2011, è esclusivamente riferita al procedimento di aggregazione e istituzione dell'Unione di comuni a disciplina differenziata.

Le scelte della Regione Toscana risultano essere le seguenti:

- l'aggregazione deve essere compresa in una stessa provincia e avere continuità territoriale e popolazione complessiva superiore a 1.000 abitanti;
- La popolazione complessiva può essere anche inferiore se l'aggregazione non ha continuità territoriale con altri comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti;
- La Regione include nell'aggregazioni- Unioni differenziate comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, come previsto dall'art. 16, comma 2 del D.L.138 convertito nella legge 148/2011, solo ove esista conforme proposta da parte degli stessi;
- L'intervento autoritativo della Regione (nel caso di mancate proposte di aggregazione dei comuni obbligati) scatta solo per i comuni(ni) contermini della medesima provincia; in mancanza di almeno due comuni(ni) contermini della stessa provincia, la Regione non procede alla definizione dell'aggregazione (e quindi all'obbligo di associarsi in una Unione a disciplina differenziata);
- I comuni(ni) che facciano parte di Unioni ordinarie cessano di diritto di farne parte:
 - a) alla data di costituzioni delle Unioni differenziate in cui il comuni(no) interessato è stato aggregato; ovvero
 - b) dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale con l'elenco dei comuni(ni) “esonerati” ai sensi dell'art. 16, comma 16, del decreto legge 138, convertito nella legge 148/2011

Disposizioni di legge regionale integrative della normativa statale di principio

- Possibilità per la provincia di affidare, mediante convenzioni, l'esercizio di funzioni o di determinati compiti a Unioni di Comuni che li esercitano limitatamente al territorio dei comuni associati (differenziazione). Le modalità di svolgimento e quelle organizzative sono stabilite dalla Convenzione di affidamento (art. 25).
- Possibilità dello statuto dell'Unione di prevedere l'assunzione, mediante convenzione, dell'esercizio di funzioni di altri soggetti pubblici, diversi degli enti locali, a ciò autorizzati dalle leggi che li regolano, che sono d'interesse comune e la cui sinergia dia luogo a risparmi e "semplificazione" del rapporto coi cittadini (art.26).
- Se trattasi di Unione succeduta a Comunità montana nell'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione:
 - a) L'ingresso di un comune (e da ritenere anche di più comuni) non facente parte della ex Comunità montana non determina modifiche del territorio sul quale sono esercitate le funzioni conferite;
 - b) Il recesso di comuni dall'Unione e relative modifiche statutarie e lo scioglimento richiedono l'intervento della Giunta Regionale ai fini di decidere sulle funzioni conferite (art.28).

Disposizioni di legge regionale integrative della normativa statale di principio

- Istituzione di un fondo di anticipazione per far fronte a temporanee difficoltà finanziarie delle Unioni. L'importo massimo del fondo è di 2 milioni di euro e le anticipazioni alle singole Unioni non possono essere superiori a 500.000 euro (art.29).
- Previsione della disciplina, con disposizioni recessive nei riguardi della eventuale diversa disciplina dello statuto dell'Unione di comuni e dei diversi accordi intercorsi fra comuni e Unione, circa gli obblighi dei comuni in caso di recesso del comune dall'Unione e di scioglimento dell'Unione (art.30).
- Previsione della disciplina dei controlli in caso di mancata approvazione del bilancio dell'Unione; disciplina che ricalca il procedimento previsto dal TUEL nell'analogo caso di mancata approvazione del bilancio del comune (art.32).
- Organica disciplina sui contenuti delle Convenzioni e sull'ordinamento delle Unioni di Comuni recati da apposito allegato A alla legge regionale, art. 24 (vedi apposita slide);
- Specifica disciplina sull'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali (Capo IV da art.33 a art.38) nell'ambito della quale è compresa la disciplina sulla "Dimensione territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni dei Comuni" (vedi apposita slide).

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Riordino degli enti (Tit. V Artt. 39-54)

- **Fusioni di comuni**

- L'iniziativa della fusione è demandata ai comuni interessati che, d'intesa fra loro, possono richiedere alla Giunta Regionale di presentare la proposta di legge di fusione, preceduta dalle consultazioni e dai processi partecipativi.

Dal 01.01.2014 è la Giunta Regionale che promuove le intese riferite ai comuni obbligati all'esercizio delle funzioni fondamentali entro gli ambiti di dimensione territoriale adeguata dell'allegato B.

Dal 01.01.2016 la Giunta Regionale presenta le proposte di legge anche in assenza di intesa.

- Sono disciplinati poi gli effetti della fusione sulle Unioni esistenti di cui fanno parte i comuni che si fondono, nonché le relative contribuzioni.

- **Comunità montane**

- Viene riprodotta, sistematizzandola nella presente (proposta di) legge regionale sul sistema delle autonomie locali, la L.R. 37/2008, che è contestualmente abrogata.
- Gli ambiti delle Comunità montane estinte sono ricompresi nell'allegato B sugli “Ambiti di dimensione territoriale adeguata”.
- Alle Comunità montane estinte subentrano le Unioni a seguito delle conformi deliberazioni della maggioranza dei comuni dell'ambito territoriale della Comunità montana;

Importante: Lo statuto deve prevedere che l'Unione eserciti le funzioni fondamentali (tutte per quanto riguarda i comuni obbligati, e almeno un insieme di funzioni fondamentali ovvero 5 funzioni fondamentali compresi in diversi insiemi, per tutti gli altri comuni non obbligati).

- La mancata trasformazione entro il 31.10.2011 delle Comunità montane in Unioni comporta il subentro della provincia nell'esercizio delle funzioni, salvo quelle comunali che vengono riassunte dai comuni stessi. È prevista la dettagliata disciplina sui piani di successione e subentro che riguardano i rapporti attivi e passivi in atto, le funzioni esercitate, le risorse (mezzi, personale, finanza).

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Disciplina delle forme associative “Allegato A” della Legge Regionale

L'Allegato A reca un'organica disciplina **sui contenuti delle convenzioni e sull'ordinamento delle Unioni di comuni** che unitamente alle disposizioni della legge regionale sul sistema delle autonomie completa il quadro normativo da osservare da parte dei comuni.

- Sono partitamente indicati i contenuti, gli aspetti da regolare ed i profili da considerare che ogni **convezione** deve comprendere:
 - Le funzioni oggetto dell'esercizio associato, la durata, l'ente responsabile presso cui opera la struttura amministrativa (ufficio comune o delega);
 - I criteri per la definizione dei rapporti finanziari;
 - Le modalità di recesso, con modalità semplificate nel caso di ingresso in Unione, nonché quelle di scioglimento consensuale del vincolo associativo;
 - Le norme regolamentari applicabili, anche con rinvio a regolamenti approvati o da approvare da parte dell'ente responsabile dell'esercizio associato.
- Sono altresì poste alcune disposizioni che assumono la funzione di disciplina direttamente applicabile in mancanza o carenza di disciplina della convenzione (circa le norme regolamentari da applicare; lo scioglimento, il recesso).
- Viene poi fissata la disciplina fondamentale da osservare in caso di: a) Convenzione di costituzione di Ufficio comune e b) Convenzione delega.
- Infine, viene contemplata l'ipotesi della Convenzione associativa per esercitare funzioni amministrative regionali in cooperazione con comuni e province.

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

- La parte II dell'Allegato A alla legge è dedicata alle **Unioni di comuni**. Viene dettata la disciplina, integrativa-attuativa del TUEL, cui saranno assoggettate le Unioni della Toscana.

Con tale normativa, di carattere precettivo, salvo i casi dichiarati di applicabilità in mancanza di diversa disposizione statutaria:

- Si stabilisce che le Unioni possono essere costituite tra comuni della medesima provincia;
- Si prevede che possono essere stipulate convenzioni fra le Unioni e fra l'Unione e i singoli comuni, a condizione che le Unioni siano gli enti responsabili dell'esercizio associato (l'ente presso cui si colloca la “struttura unica amministrativa”);
- Si fissano i passaggi procedurali per la costituzione dell'Unione e per l'approvazione dello statuto;
- Si indicano i contenuti necessari dello statuto dell'Unione;
- Si detta la disciplina degli organi dell'Unione: Consiglio, Giunta, Presidente; da segnalare alcuni precetti inderogabili: composizione del Consiglio, costituito dal Sindaco e da due rappresentanti (uno di minoranza) per ciascun comune; Giunta composta esclusivamente da tutti i sindaci dei comuni associati; Presidente, che deve essere un Sindaco, con carica a rotazione, annuale se nulla dispone lo Statuto ovvero secondo la disciplina statutaria; assetto delle competenze, che ricalcano quelle del Consiglio/Giunta del comune.
- Si prevede un'organica disciplina sull'organizzazione e il personale, che opererà nelle Unioni attraverso gli istituti del distacco, del comando e del trasferimento; anche per quest'ultimo reversibile verso i comuni in caso di scioglimento dell'Unione.
- Si stabilisce la disciplina sulla gestione finanziaria ribadendo il principio cardine che “i comuni sono tenuti a trasferire all'Unione risorse finanziarie sufficienti alla copertura integrale delle spese per il funzionamento dell'Unione e comunque allo svolgimento delle funzioni, dei servizi e dell'attività dell'ente”.
- Infine, le disposizioni sulle Unioni di comuni deficitarie.

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

Ambiti di dimensione territoriale adeguata “Allegato B” della Legge Regionale

- I comuni obbligati all'esercizio delle funzioni fondamentali sono tutti inseriti negli “Ambiti di dimensione territoriale adeguata”. Vi sono tre casi di “Ambiti” senza comuni obbligati (ambiti: 13, 19, 28), evidentemente inclusi in quanto ex Comunità montane suscettibili di trasformazioni in Unioni.
- Entro tali “Ambiti” i comuni (aventi territorio di norma contermine) decidono le aggregazioni e la forma associativa dell'Unione o della Convenzione. Non è escluso che i comuni decidano per una parte delle sei funzioni fondamentali il ricorso all'Unione e per una parte alla Convenzione. Sarebbe perfino possibile che un comune si convenzioni con una Unione senza entrare a farne parte (in tale ipotesi deve utilizzare l'ipotesi della “Convenzione di delega”).
- I vincoli sono costituiti da: a) stessa provincia; b) popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti (dalla legge di conversione del D.L: 138/2011 portata a 10.000 abitanti, tuttavia suscettibile di essere modificata, come nel caso in questione, dalla Regione).

“Norme sul sistema delle autonomie locali”

- Gli “Ambiti” possono essere modificati a condizione che sia raggiunta l’intesa con i comuni interessati (o che sia effettuata d’intesa fra loro la proposta di modifica) sempreché i territori interessati dalla nuova delimitazione abbiano “omogeneità geografica e morfologica” (?) e che si rispettino tutti i requisiti/vincoli di cui al punto precedente. La modifica può riguardare anche la costituzione di aggregazioni con comuni non compresi nell’Allegato B della legge.

(E’ di centrale importanza che prima di dar luogo alle scelte associative i comuni – i sindaci in particolare - effettuino ponderate valutazioni sulle più efficaci ed efficienti aggregazioni, attesa la complessità dei percorsi (ri)organizzativi e la non semplice reversibilità).

- Essendo stati fissati dalla legge statale i termini intermedi per l’avvio delle funzioni da associare (almeno due entro la fine 2011) e quelli finali (per tutte e sei funzioni fondamentali) entro il 31.12.2012, la normativa regionale si è limitata a recepirne il contenuto.
- In attesa della legge statale di puntuale specificazione delle funzioni fondamentali, la legge regionale individua (meritoriamente) il contenuto delle funzioni fondamentali per tutti e sei gli insiemi delle stesse funzioni fondamentali; ad esse faranno riferimento gli statuti e le convenzioni che debbono indicare le funzioni oggetto dell’esercizio associato.
- Per i comuni di popolazione fino a 1.000 abitanti vale, anche per quanto riguarda le rispettive aggregazioni associative, la disciplina differenziata riportata nelle apposite slide.