



INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI

SUPPLEMENTO
Al n. 30 del
22 luglio 2013

Reg. Tribunale di
Milano n. 51
del 1° marzo 2013

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

La gestione associata
di funzioni e servizi comunali

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 BERGAMO

Tel. 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166

www.conord.org

conord@conord.org

La gestione associata di funzioni e servizi comunali

La gestione in forma associata delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21 c. 3 della L.42/1999 è stata resa obbligatoria dalla L.122/2010.

L'obbligo è diretto ai Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti ed inferiore a 3000 per comuni montani.

Per la gestione associata sono disponibili 2 diversi strumenti:

- la convenzione ex art. 30, d.lgs. n. 267/2000;
- l'unione di Comuni ex art. 32, d.lgs. n. 267/2000;

Solo per i Comuni fino a 1.000 abitanti è possibile optare per l'unione "speciale" la cui disciplina è contenuta all'art. 16, d.l. 138/2011, in deroga a quanto previsto dall'art. 32, commi 3 e 6, Tuel 267/2000.

In relazione ai limiti demografici per la costituzione di unioni di Comuni la legge prevede la soglia minima di 10.000 abitanti.

Tuttavia la Regione può individuare una diversa dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma

obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

L'oggetto della gestione associata riguarda l'obbligo per i comuni di esercitare in forma associata tre funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013 e tutte le rimanenti entro il 1° gennaio 2014.

Le funzioni fondamentali sono le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle

province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale.

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

l-bis) i servizi in materia statistica.

In relazione agli strumenti a disposizione per la gestione associata delle funzioni (unioni - convenzioni) si osservano le seguenti caratteristiche :

CONVENZIONI	UNIONI
<p>Può definirsi agile e meno impegnativa e semplice da realizzare.</p> <p>Ha natura contrattuale (convenzione) e non presenta alcun nuovo organo di amministrazione.</p> <p>Prevede la costituzione di uffici unici che fanno capo all'Ente capofila.</p> <p>Le convenzioni possono essere monofunzionali.</p> <p>La forma convenzionale non sottrae propriamente agli enti associati le funzioni e i servizi oggetto di convenzione, i quali restano in capo agli enti locali originari. La convenzione è una semplice forma di coordinamento operativo sulle</p>	<p>E' un nuovo soggetto, dotato di personalità giuridica, di propri organi amministrativi e di potestà regolamentare. E' più impegnativa ma anche più stabile rispetto alle convenzioni, infatti l'unione di Comuni non comporta solo una razionalizzazione strutturale ed organizzativa bensì la costituzione di un ente locale di governo. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. E' previsto inoltre che entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione dei comuni, in mancanza l'unione è sciolta. L'Unione non è</p>

<p>modalità di svolgimento di funzioni e servizi, ma la responsabilità e il controllo restano in capo a ciascun ente locale</p> <p>La durata delle Convenzioni deve essere almeno triennale. Il presupposto è la delega di funzioni non il loro trasferimento</p>	<p>monofunzionale ma viene istituita per l'esercizio associato di funzioni e servizi. Il presupposto è il trasferimento delle funzioni non la delega delle stesse, pertanto, l'unione gestisce quei servizi in luogo del Comune e con i medesimi poteri.</p>
---	--

Oltre alla gestione in forma associata mediante unione di Comuni o convenzioni, Il Tuel 267/2000 prevede anche l'ulteriore possibilità di intraprendere un processo di fusione di Comuni, ai sensi degli artt. 15 e 16.

La fusione comporta l'istituzione di un nuovo Comune a seguito di referendum tra le popolazioni interessate ed è disposta con legge regionale.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia nella Circolare regionale n. 8 del 15/11/2012, pubblicata sul BURL, n. 47, Serie Ordinaria del 19 novembre 2012, disponibile, vengono forniti ai Comuni chiarimenti riguardo all'interpretazione delle norme regionali che regolano le modalità di attuazione delle Gestioni associate obbligatorie in Lombardia e dispongono la deroga agli obblighi nazionali in materia di limiti demografici minimi per Unioni di Comuni e convenzioni di Comuni.

In particolare:

- la norma nazionale fissa (art. 19 L. 135/2012) tale limite a 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni, dando tuttavia alle Regioni la facoltà di modificare tale numero;

- Regione Lombardia aveva già stabilito tale limite a 5.000 abitanti (3.000 se montani), o al quadruplo del Comune più piccolo dell'aggregazione.

Con questa Circolare Regione Lombardia: - ribadisce la validità del limite stabilito dalla propria normativa, anche se antecedente all'attuale norma nazionale.

I Comuni pertanto possono scegliere per una delle due forme associative (convenzioni o unioni) ma devono tener presente che lo scopo perseguito con l'obbligo di gestione associata, è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente.

Spetta quindi ai singoli Enti disegnare in concreto la nuova organizzazione

delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli obiettivi di riduzione della spesa.

Pertanto:

- Gli Enti interessati dall'aggregazione devono unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedendo la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del TUEL;
- L'atto costitutivo dell'Unione o la convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni.
- Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente;
- L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata

ciascuna attività, cosicchè ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili.

Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi.

Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti.