

"Amministrare il bene comune"

# IL COMUNE



Corso «Amministrare il bene comune»

Castenedolo – 16 gennaio 2014

# **Amministrare il bene comune**

## **L' ABC DELL'ENTE LOCALE**

**A cura di**

**Gabriele Prandini**

**Castenedolo 16/01/2014**

# Politiche di riordino

- Presa di coscienza del problema;
- Crisi della finanza pubblica
- Ricorso alle forme di cooperazione volontarie:
- Incentivi economici alla gestione in forma associata
- Rafforzamento e ampliamento degli strumenti di collaborazione a disposizione degli enti locali per l'esercizio delle proprie funzioni
- Norme che obbligano la gestione associata delle funzioni principali

# Le forme associative tra comuni

## L'evoluzione legislativa in materia di forme associative

- L'ordinamento locale tradizionale prevedeva un solo modo di aggregazione tra enti locali, il **consorzio**. In seguito furono istituiti i **Comprensori** e poi ci fu una prospettiva di utilizzazione delle **associazioni intercomunali**.
- Con la **legge 142 del 1990** le forme associative vengono tipizzate in tre categorie: i **consorzi**, le **unioni di Comuni**, le **Comunità montane**.
- **D. lgs. 112 del 1998**: si ripropone la questione dell'inadeguatezza degli enti minori a svolgere una serie di funzioni; le forme associative si propongono come un obiettivo primario.
- Il decreto 112/2010, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, ha affidato alle Regioni il compito di individuare i “**livelli ottimali**” di esercizio delle funzioni stesse.

# Le forme associative nel quadro della riforma costituzionale del 2001

- **Forme associative e principio di adeguatezza:** nel nuovo disegno costituzionale, le forme di associazionismo e di cooperazione tra Comuni si configurano come elemento essenziale del sistema locale.
- **Le forme associative nella legge 131 del 2003**
  - Gestione ottimale anche mediante l'associazione tra Comuni;
  - Valorizzazione delle forme associative applicata alla gestione dei servizi di competenza statale affidati ai Comuni;
  - Potere normativo di unioni di Comuni e Comunità montane;
  - La legge 131 specifica che tutte le funzioni non diversamente attribuite che spettano ai Comuni essi le esercitano “in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni”. (art. 7, comma 1)

# I recenti interventi normativi

- Gli interventi di contenimento delle spese
- Riduzione degli organismi locali
- individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni
- -Manovre finanziarie anni 2010-12 (d.l.n. 78/2010, conv. dalla legge n. 122/2010–d.l.138/2011 conv. Dalla legge 148/2011, ecc.)
- -spending review(D.L. 95/2012 conv. dalla legge 135/2012)
- **Obbligo di esercizio in forma associata** delle funzioni fondamentali attraverso convenzione o unione per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nonché i comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.
- Ratio dell'intervento normativo: l'intervento statale viene qualificato come: «disposizioni per il coordinamento della finanza pubblica ed esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni» che fa scattare la competenza statale ai sensi dell'art. 117 Cost.

# I recenti interventi normativi

- Il ddl 1542 (nominato **ddl Delrio**) approvato dalla Camera il 21/12/2013, ora in esame al Senato: Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni

Novità sulle unioni dei comuni:

- Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune
- Il minimo demografico per la creazione di unioni è elevato a 10.000 abitanti per i comuni non montani
- Semplificazione → è concessa lo svolgimento in forma associata anche delle seguenti funzioni: responsabile anticorruzione, responsabile per la trasparenza, organo di valutazione e di controllo di gestione, revisore dei conti (o collegio per unioni oltre i 10.000 abit.)

# Forme associative soggettivizzate

## I consorzi

- I consorzi possono essere costituiti per la Gestione associata di uno o più servizi

## Le unioni di comuni

Questi soggetti sono enti locali costituiti allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza

Comunità Montane: solo per enti montani o parzialmente montani. Sono le regioni ora a sceglierle se mantenerle o meno

# Forme associative consensuali

## Le convenzioni (art. 30)

Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati

## Gli accordi di programma (art. 34)

Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento

# Convenzioni

Le convenzioni (art. 30D.Lgs. 267/2000) rappresentano uno degli strumenti maggiormente utilizzati per la gestione associata di servizi in quanto strumento flessibile che maggiormente si adatta alle esigenze degli enti locali.

Due modalità di gestione:

- 1. Ente capofila ( *“la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti”* )
- 2. Ufficio Comune ( *“uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo”* )

# Accordi di programma

- Intesa tra enti territoriali (regioni, province o comuni) ed altre amministrazioni pubbliche mediante la quale le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento
- Il procedimento per la conclusione dell'accordo è promosso dal presidente della regione, dal presidente della provincia o dal sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. Una delle parti deve essere necessariamente una regione, una provincia o un comune
- L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è "approvato" con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione.

# Consorzi

Ente locale complesso dotato di organizzazione propria e di propria personalità giuridica pubblica.

- **Funzioni:** la loro individuazione è lasciata ampiamente alle opzioni degli enti consorziati.
- **Costituzione del consorzio:** è sufficiente una **convenzione** tra gli enti aderenti, che deve essere approvata, a maggioranza assoluta, dai rispettivi Consigli. Viene poi approvato lo **Statuto**.
- **Assemblea consorziale:** competente ad eleggere il consiglio di amministrazione e ad approvarne gli atti fondamentali. Composta dal sindaco di ogni comune/presidente dell'ente, o da un loro delegato e ciascun membro dispone di un voto proporzionale alla quota di partecipazione dell'ente che rappresenta, nella misura determinata dalla convenzione e dallo statuto.

# Unioni di Comuni

*“Enti locali costituiti da due o più Comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”.* (art. 32 del t.u.)

- **Costituzione delle unioni:** avviene con deliberazione dei singoli Consigli, con cui si approvano, contestualmente, atto costitutivo e statuto.
- **Funzioni:** l'unione tende ad un carattere decisamente plurifunzionale, spettando allo statuto (o successivi atti) la concreta delimitazione dell'ambito di attività ad essa demandate.
- Il presidente dell'unione deve essere scelto tra i sindaci dei Comuni interessati e gli altri organi devono essere formati da componenti dei Consigli e delle Giunte, (“garantendo la rappresentanza delle minoranze” e di ogni comune).

# Comunità montane

## L'evoluzione legislativa

- La **legge 3 dicembre 1971 n. 1102** istituiva uno specifico ente di diritto pubblico, la Comunità montana, la cui conformazione veniva affidata alle Regioni.
- **Ratio** : *creare lo strumento per colmare lo svantaggio delle zone di montagna a ragione delle dimensioni territoriali, demografiche, amministrative ed economiche dei territori montani.*
- Il **DPR 616 del 1977** stabilì che, allorché gli ambiti territoriali definiti dalla Regione per la gestione di determinati servizi coincidessero con quelli delle Comunità montane, le relative funzioni venivano assunte da quest'ultime. In questo modo si compì un decisivo passaggio delle Comunità montane della gestione e della erogazione dei servizi.
- La **legge 142 del 1990**, ridefinì i criteri di individuazione territoriale e le funzioni.
- Il **t.u.e.l. 267 del 2000** afferma che le Comunità montane sono "unioni di Comuni" (art. 27), cioè enti locali associativi istituiti allo scopo di esercitare congiuntamente più funzioni di loro competenza.

# Organizzazione delle Comunità montane

- Organizzazione basata su un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni.
- Il presidente può essere un sindaco di uno dei Comuni compresi.
- I rappresentanti dei Comuni presso la Comunità montana sono di norma gli stessi Sindaci dei Comuni partecipanti. (che possono delegare il compito ad un amministratore comunale)

## Il ruolo della regione

- Alla Regione spetta un ruolo fondamentale nella definizione degli ambiti delle Comunità montane.
- La legge regionale può individuare distinte fasce altimetriche del territorio, al fine di graduare e differenziare gli interventi di competenza della Regione e della Comunità montana.
- Alla legge regionale il t.u.e.l. rinvia in generale la disciplina delle Comunità montane.

# Funzioni della Comunità montana

## **Alla Comunità montana spettano:**

- L'esercizio delle funzioni associate.
- Le funzioni ad essa conferite dai Comuni, dalla Provincia o dalla Regione.
- Le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea o dalle leggi statali e regionali.
- L'adozione di piani pluriennali di opere ed interventi e l'individuazione degli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico, ivi compresi quelli previsti dall'Unione europea, dallo Stato e dalla Regione.

# Le comunità montane in Lombardia

• **Legge Regionale 27 giugno 2008 , n. 19:** Riordino delle Comunità montane contestualmente alla disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

- Definisce gli ambiti territoriali delle CC.MM. che corrispondono anche ad ambito di riferimento per l'organizzazione da parte dei comuni dell'adeguato esercizio associato delle proprie funzioni;

- Sono costituite con decreto del Presidente della Regione che fissa anche la sede e la denominazione della C.M.;

Finalità:

- 1) consentire una più adeguata attività di promozione, tutela e valorizzazione del territorio montano;
- 2) conseguire l'ottimizzazione dei livelli di governo e delle caratteristiche dimensionali, demografiche e strutturali, nonché il superamento della frammentazione, assicurando l'efficienza, la continuità dei servizi, l'efficacia delle politiche locali, la razionalizzazione e la semplificazione;
- 3) concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica;

# Organi della comunità montana

- Sono organi della C.M. l'assemblea, il presidente e la giunta Esecutiva;
- L'assemblea è composta dai sindaci dei comuni partecipanti o da loro delegati, che possono essere scelti tra gli assessori e i consiglieri dei rispettivi comuni;
- La Giunta esecutiva è formata da 3 a 7 componenti a seconda della consistenza della C.M.
- Il presidente e i membri della giunta esecutiva sono eletti dall'assemblea, a maggioranza assoluta dei componenti assegnati, tra i sindaci e gli assessori in carica dei comuni facenti parte della C.M.; possono essere eletti anche tra i consiglieri comunali dei comuni della C.M., purché appartenenti alla maggioranza consiliare dei rispettivi consigli.
- L'organizzazione della C.M. si fonda sul principio della separazione tra i compiti di indirizzo e controllo e i compiti di gestione amministrativa ed è improntata ai principi di trasparenza, economicità, efficacia, efficienza e pubblicità.

# Competenze della comunità montana

- La Regione, in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, individua la comunità montana come destinataria di funzioni e servizi il cui ottimale espletamento sia connesso alla dimensione territoriale della medesima;
- la comunità montana è titolare degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali.
- La comunità montana, oltre alle funzioni conferite dalla legge, può gestire in forma associata funzioni e servizi delegati dai comuni .

***Grazie***  
***per la cortese attenzione***

***Dott. Prandini Gabriele***