



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione
e della Formazione Professionale

FSE
Fondo Sociale Europeo



Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012
POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale
Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - LINEA COMUNI

1

EVENTO CONCLUSIVO

Catania 22 ottobre 2015

*Le autonomie locali siciliane al bivio:
le novità del decreto Enti locali (n. 78 convertito nella Legge n. 125/2015), l'armonizzazione
finanziaria e la gestione associata alla luce della L.R. 4 agosto 2015, n. 15.*

Responsabile di Linea	Franco Peta
Sede	Catania 22 ottobre 2015 - Palazzo della Cultura - Via Vittorio Emanuele, 127
Tema	<i>La gestione dei tributi locali in forma associata</i>
Esperto	<i>Prof. Salvatore Barresi</i>

Formez PA



“Un nuovo modello di pubblica amministrazione”

2

LA GESTIONE DEI TRIBUTI LOCALI IN FORMA ASSOCIATA

Obiettivo dell'incontro

- ❑ Illustrare (senza pretesa di esaustività) le principali disposizioni relative alla gestione obbligatoria in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni, in particolare al servizio tributi;
- ❑ Sollecitare una corretta riflessione pubblica sui processi di trasformazione in atto, stante l'oggettiva difficoltà interpretativa, la portata e la complessità generale di quanto previsto dalle norme riformatrici.

Il Comune è un ente locale al pari delle Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate e delle Unioni di Comuni.

Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
«il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

Il Comune ha autonomia statutaria, normativa, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica ed è titolare di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà; svolge le sue funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali, dunque applicando il principio di sussidiarietà orizzontale.

«il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

5

- Così come disciplinato dal TUEL, la generalità dei **compiti e delle funzioni amministrative** è attribuita ai Comuni oltre che alle Province, **secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative**, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale;
- **funzioni**, dunque, **che vanno attribuite in base al principio di adeguatezza.**
- L'art. 13 del TUEL identifica le funzioni fondamentali che: **«spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».**

I punti critici dei (Piccoli) Comuni:

- Mancanza di economie di scala
- Prezzi di acquisto più elevati
- Difficoltà a privatizzare i servizi
- Sottoutilizzazione di alcune attrezzature
- Stessi compiti amministrativi e stessi vincoli dei comuni medio grandi, con meno risorse per assolverli
- Più difficoltà a trovare competenze professionali per le nuove incombenze

Vantaggi della gestione associata nei (Piccoli) Comuni

- Economie di scala
- Maggiori professionalità
- Miglioramento delle prestazioni
- Maggiore specializzazione dei dipendenti
- Maggiore peso politico complessivo
- Diffusione delle best practice

La gestione associata è pensata come uno strumento dei Comuni per ridurre la spesa e ottimizzare la gestione, senza ridurre il livello di servizi ai cittadini.

8

- Nel riordino istituzionale i Comuni sotto dei 5.000 abitanti, sotto i 3.000 in montagna, sono obbligati dalla legge a gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali, salvo proroghe, mediante convenzioni o unioni di comuni, e sono incentivati alla fusione.
- **Il fenomeno investe oltre il 70% dei Comuni italiani, il 68% dei Comuni siciliani.**

Piccoli Comuni per regione (≤5000 ab.)
 (cliccare sul nome della regione per la lista dei Piccoli Comuni)

[Mappa GIS »](#)

Regione	Comuni			Popolazione residente (Istat 2013)		
	Totale Comuni	Piccoli Comuni ≤ 5000 ab.	%	Popolazione Comuni	Popolazione Comuni ≤ 5000 ab.	%
Valle d'Aosta	74	73	98,65	127.844	93.187	72,89
Molise	136	125	91,91	313.341	153.291	48,92
Trentino-Alto Adige	333	299	89,79	1.039.934	466.210	44,83
Piemonte	1.206	1.072	88,89	4.374.052	1.312.998	30,02
Sardegna	377	314	83,29	1.640.379	524.394	31,97
Abruzzo	305	250	81,97	1.312.507	355.675	27,10
Calabria	409	326	79,71	1.958.238	648.478	33,12
Liguria	235	183	77,87	1.565.127	245.500	15,69
Basilicata	131	99	75,57	576.194	189.057	32,81
Marche	236	170	72,03	1.545.155	335.930	21,74
Friuli-Venezia Giulia	217	153	70,51	1.221.860	277.432	22,71
Lombardia	1.531	1.067	69,69	9.794.525	2.117.591	21,62
Lazio	378	253	66,93	5.557.276	456.825	8,22
Umbria	92	60	65,22	886.239	129.202	14,58
Campania	550	334	60,73	5.769.750	685.240	11,88
Veneto	579	309	53,37	4.881.756	786.418	16,11
Sicilia	390	204	52,31	4.999.932	500.935	10,02
Toscana	280	127	45,36	3.692.828	303.562	8,22
Emilia-Romagna	340	149	43,82	4.377.487	388.916	8,88
Puglia	258	85	32,95	4.050.803	219.610	5,42
Italia	8.057	5.652	70,15	59.685.227	10.190.451	17,07

Comuni italiani

10

Dal 22 febbraio 2014 il numero ufficiale dei comuni italiani è pari a **8.057** Unità amministrative. Dall'inizio del 2014 sono stati istituiti 24 nuovi comuni a seguito di fusioni di territorio che hanno portato alla soppressione di un totale di 57 comuni.

Nel 1861, anno dell'unità d'Italia, i comuni erano 7.720. In corrispondenza del censimento del 1921 è stato registrato il maggior numero di comuni (9.195), mentre al censimento successivo del 1931 si registrarono 7.311 comuni, valore minimo raggiunto.

L'operazione si deve fare a costo zero: senza indennità aggiuntive per gli amministratori, in quanto sindaci o consiglieri comunali, e senza aumento del costo del personale, in quanto si deve far ricorso al personale comunale.

La Normativa statale è chiara e il D.L. 78/2012 e s.i.m.: prevede l'obbligatorietà gestione associata delle funzioni fondamentali: almeno 3 funzioni dal 1° gennaio 2013; ulteriori 3 funzioni dal 1° luglio 2014; tutte le funzioni fondamentali dal 1.01.2015.

PERCHÉ LA GESTIONE ASSOCIATA

12

La gestione associata delle funzioni fondamentali è stata interessata, dal 2010 in poi, da un ricorrente intervento legislativo teso al perseguimento di un unico obiettivo:

riduzione o contenimento della spesa pubblica

(cfr. art. 14, D.L. n. 78 del 2010, convertito in L. n. 122 del 2010; art. 16 D.L. n. 138 del 2011, convertito in L. n. 148 del 2011; art. 19, D.L. n. 95 del 2012, convertito in L. n. 135 del 2012, legge 7 aprile 2014, n. 56).

Se pur l'obbligo di gestione associata costituisce espressione di un principio generale di coordinamento della finanza pubblica (ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirato ad obiettivi di razionalizzazione e di risparmio della spesa pubblica) e quindi risultano chiari gli obiettivi da perseguire, molti sono ancora i nodi da sciogliere per adempiere alle disposizioni normative senza perdere di vista il miglioramento dell'assetto organizzativo dei comuni.

Le principali fonti normative sono la Legge 30 luglio 2010, n. 122, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica e il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Modello gestionale/organizzativo del servizio tributi/entrate

- Il Comune, con la gestione diretta o attraverso una società in house, può mantenere un controllo costante su attività di grande rilievo.
- Recenti fatti di cronaca riguardanti l'affidamento a terzi della gestione delle proprie entrate hanno evidenziato l'importanza che il Comune, anche quando esternalizza mantenga un controllo penetrante dell'attività svolta dai gestori, controllo che non può prescindere da una diretta conoscenza delle attività oggetto di affidamento e dal rigoroso mantenimento in capo al Comune del possesso delle informazioni sulle basi imponibili e sugli adempimenti dei contribuenti.
- Quindi si deve ritenere che la scelta di fondo da cui si deve partire è quella di una profonda comprensione delle problematiche relative alla gestione operativa delle entrate, sulla cui base poter effettuare scelte appropriate nell'ambito dell'ampio ventaglio delle opzioni a disposizione, dalla gestione diretta, che – compatibilmente con le risorse effettivamente disponibili - resta un punto di partenza e di valutazione comparativa ineliminabile, ai diversi gradi e modalità di esternalizzazione.
- La natura pubblicistica delle funzioni e dei servizi attraverso i quali si provvede alla gestione delle entrate degli enti locali pone a tali enti la necessità, inderogabile, di dotarsi di idonee strutture operative, e ciò indipendentemente dalle formule organizzative ed istituzionali che vengono adottate.

Modello gestionale/organizzativo del servizio tributi/entrate

- Infatti, anche nel caso della esternalizzazione, nelle varie forme consentite dalle norme vigenti, delle funzioni e dei servizi in argomento, Comuni e Province non potranno demandare le attribuzioni loro proprie relative all'indirizzo, al controllo, alla programmazione, al coordinamento delle diverse e complesse attività in cui si estrinseca la gestione delle entrate tributarie e patrimoniali.
- Inoltre, considerato che l'esercizio delle predette funzioni e servizi esprime al massimo grado la sovranità e l'autorità dello Stato e degli enti pubblici territoriali, si ritiene che, anche nelle ipotesi più ampie di esternalizzazione, il rapporto primario con i cittadini - contribuenti debba essere affidato ad uffici direttamente gestiti dai soggetti istituzionali titolari della potestà impositiva.
- Ci si riferisce, in particolare, alle attività cosiddette di "front office" o "front line": ricevimento dichiarazioni/denunce; domande di rimborso; domande di rateazione; domande di sgravio/discarico; assistenza e consulenza; ecc..

Sulla scorta delle precedenti considerazioni, si potrebbe delineare il modello gestionale/organizzativo di seguito schematicamente descritto.

Modello gestionale/organizzativo del servizio tributi/entrate

Analisi delle attività (procedimenti; singole fasi; ecc.) in gestione diretta:

- Ricevimento dichiarazioni/denunce relative ai singoli tributi;
- Ricevimento domande di rimborso e relativa istruttoria;
- Ricevimento domande di rateazione e relativa istruttoria;
- Ricevimento domande di sgravio/discarico e relativa istruttoria;
- Assistenza e consulenza;
- Apposizione visto di esecutività sui ruoli;
- Sottoscrizione atti impositivi;
- Gestione del contenzioso in collaborazione con i soggetti di cui al successivo punto.

Gestione dei rapporti con il soggetto o i soggetti pubblici o privati ai quali sono affidate le attività esternalizzate;

Attività di studio e supporto agli organi di direzione politica nell'assolvimento delle funzioni di indirizzo e controllo di loro spettanza.

Analisi delle attività (procedimenti; singole fasi; ecc.) da esternalizzare, preferibilmente in forma associata nel caso di comuni piccoli e medi:

- Elaborazione dati dei singoli tributi/entrate (data entry) - formazione minute di ruolo o liste di carico;
- Riscossione dei tributi e delle entrate comunali spontanea e coattiva;
- Attività propedeutiche e di supporto alla liquidazione/accertamento dei tributi attraverso controlli incrociati di banche dati informatiche; censimenti/rilevazioni dirette dei cespiti tassabili sul territorio; ecc.;
- Gestione in concessione di tributi storicamente non gestiti in forma diretta dai comuni (come per esempio, nella maggior parte degli enti, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni);
- Gestione di servizi, come il Catasto, storicamente gestiti dallo Stato o da altri enti pubblici e trasferiti ai comuni (1);

Gestione del contenzioso in collaborazione con gli uffici/servizi dei singoli enti.

^[1] Si veda al riguardo l'interessante documento elaborato dall'Agenzia del Territorio "Il Catasto ai Comuni", Febbraio 2002, pubblicato sul sito internet www.agenziaterritorio.it, nel quale si delineano le diverse modalità organizzative previste dalla legislazione della riforma per la gestione delle funzioni catastali da parte dei Comuni singoli o associati.

Passare dal Servizio Tributi al Servizio delle Entrate

- Nella prospettiva della trasformazione del Servizio Tributi in Servizio delle Entrate, potrebbero essere concentrate presso la nuova struttura organizzativa tutte le attività (procedimenti; singole fasi; ecc.) inerenti la riscossione coattiva o, in altri termini, il recupero dei crediti relativi anche alle entrate patrimoniali: canoni di locazione; canoni di concessione; proventi dei servizi; ecc..
- Ciò, sia in caso di gestione diretta delle suddette attività, sia in caso di affidamento a terzi.
- Anche in tal caso, infatti, la complessità della materia impone che gli Enti titolari delle entrate continuino ad essere dotati di uffici, funzionari, dirigenti qualificati e motivati in grado di supportare adeguatamente sul piano tecnico/amministrativo le funzioni politiche di indirizzo, programmazione e controllo che non possono e non devono essere esternalizzate se si vuole evitare il totale abbandono delle finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica.

Passare dal Servizio Tributi al Servizio delle Entrate

- Si tratta di funzioni estremamente delicate che riguardano lo studio e la redazione di atti regolamentari e contrattuali, l'elaborazione di proposte di piani/programmi/progetti, l'elaborazione di manovre tariffarie e simulazioni di gettito delle singole entrate, la gestione dei rapporti con associazioni di categoria (lavoratori dipendenti, pensionati, industriali, commercianti, artigiani, ecc.), la cura dei rapporti contrattuali o convenzionali con i soggetti ai quali sono stati affidati gli incarichi.
- Evidentemente, in relazione alla quantità e alla qualità delle funzioni e dei servizi esternalizzati, dovrà essere ridisegnata la struttura organizzativa comunale o provinciale soprattutto per quanto riguarda la composizione dell'organico.
- Un servizio nel quale non si svolgono più o, meglio, si svolgono in misura molto ridotta compiti esecutivi, essendo questi ultimi affidati a soggetti esterni, dovrà avere un organico meno numeroso ma più qualificato; all'interno di esso, quindi, saranno prevalenti, se non esclusive, figure professionali medio/alte, dirigenti e funzionari di categoria D, con riferimento alla nuova classificazione del personale delle Autonomie Locali (2).

(2) R. RUFFINI, "Nei Comuni calano i dirigenti e il part-time stenta a decollare", in "Il Sole 24 Ore", 25 Settembre 2000.

Inoltre, indipendentemente dalla forma di gestione prescelta, diretta o esternalizzata, al Servizio delle Entrate devono essere assicurate le seguenti prestazioni:

assistenza e consulenza legale	la complessità della fiscalità locale è tale che è indispensabile disporre di funzionari o di consulenti qualificati allo scopo sia di prevenire il contenzioso tributario, sia di gestirlo con successo una volta instaurato;
assistenza e consulenza informatica	l'informatizzazione dei procedimenti tributari (impianti e macchine moderni e funzionali; basi dati; applicativi gestionali; ecc.) è una condizione da cui non si può prescindere per una gestione efficiente ed efficace della fiscalità locale, il Servizio quindi deve avere a disposizione unità organizzative o risorse umane specializzate per soddisfare tali esigenze;
formazione e aggiornamento professionale	la formazione e l'aggiornamento del personale preposto alle Entrate richiedono risorse finanziarie adeguate per fare fronte, da un lato, ad un permanente processo di innovazione/modifica della normativa giuridico- amministrativa che disciplina la materia e, dall'altro, alla necessità di addestramento all'uso di strumenti informatici sempre più sofisticati;
attività di polizia tributaria locale	all'interno del servizio di polizia municipale occorre individuare un'unità organizzativa o, comunque, risorse umane specializzate nell'espletamento di sopralluoghi finalizzati a verifiche nell'ambito di applicazioni di tributi; tale supporto consente, fra l'altro, una più efficace tutela degli interessi delle Amministrazioni anche in sede giurisdizionale (1).

¹ F. DONATO, "Qualità ed innovazione gestionale negli enti locali: la Carta dei Servizi dell'ufficio tributi di un Comune toscano", in "Azienda Pubblica", n. 6/1998, pag. 693 e ss.

Passare dal Servizio Tributi al Servizio delle Entrate

La gestione associata è pensata come uno strumento dei Comuni per ridurre la spesa e ottimizzare la gestione, senza ridurre il livello di servizi ai cittadini.

La **gestione associata delle entrate comunali e dei servizi fiscali** consente, soprattutto ai Comuni di ridotte dimensioni demografiche, di realizzare **economie di spesa** e di **agire con criteri uniformi su aree contigue**, rendendo **più agevole la medesima gestione** e finalizzandola al raggiungimento di standard operativi di **più elevata qualità**.

... i piccoli Comuni esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione le funzioni fondamentali...

**Testo Unico delle leggi sull'ordinamento
degli Enti Locali
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**

CAPO V - Forme associative

- **Art. 30 – Convenzioni**
- **Art. 32 - Unioni di Comuni**

Art. 30 Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di 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, ovvero 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.

La convenzione può prevedere anche (art. 32, comma 4, Tuel): la costituzione di uffici comuni;

22

la delega di funzioni ad uno degli enti partecipanti all'accordo, che funge da "capofila".

Nel primo caso, l'attività dell'ufficio comune si dovrà imputare a tutti gli enti partecipanti, in quanto l'ufficio opera "in luogo" degli enti associati.

Nel caso di delega delle funzioni, invece, la responsabilità per gli atti sembra riferibile esclusivamente all'ente delegato, in quanto quest'ultimo opera espressamente "in nome e per conto" degli enti deleganti

L'Ufficio Comune

23

L'Ufficio comune è quello che opera con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quale è stato affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche e dei servizi pubblici in luogo degli enti partecipanti all'accordo.

In altri termini, si costituisce un nuovo (cioè non esistente prima) singolo ufficio, composto dal personale distaccato degli enti aderenti.

Tale Ufficio esercita tutte le funzioni ed i servizi del settore per tutti gli Enti aderenti.

L'Ufficio Delegato

24

L'Ufficio delegato è, invece, quello costituito attraverso l'istituto della 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.

In altri termini, viene individuato un ufficio delegato, fra gli Enti aderenti, al quale vengono trasferite tutte le funzioni ed i servizi del settore per tutti gli Enti aderenti.

In Convenzione

25

I Comuni in Convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale.

I pro e i contro della convenzione

26

Pro

- Strumento flessibile e semplice da realizzare
- Destinata a servizi altamente specializzati (es suap) o marginali
- Facilità di recesso

Contro

- Normalmente il Comune capofila deve sostenere maggiori oneri gestionali, logistici
- e di personale rispetto agli altri Comuni
- Non ha una propria *governance* (instabilità)
- Difficile gestione associata di tutte le funzioni

Art. 32 Unioni di comuni

(articolo così sostituito dall'art. 19, comma 3, legge n. 135 del 2012)

27

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.
2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

Art. 32 Unioni di comuni

28

3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. 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.

(comma così sostituito dall'art. 1, comma 105, lettera a), legge n. 56 del 2014)

Art. 32 Unioni di Comuni

4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.
(comma così sostituito dall'art. 1, comma 105, lettera b), legge n. 56 del 2014)

Art. 32 Unioni di comuni

30

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

(comma introdotto dall'art. 2, comma 6, legge n. 221 del 2012)

Art. 32 Unione di comuni

31

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni.

(comma introdotto dall'art. 1, comma 105, lettera c), legge n. 56 del 2014)

Art. 32 Unione di comuni

32

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.

Le ultime novità introdotte sull'Unione di Comuni

Un'importante novità è costituita dall'introduzione di precisi vincoli in materia di spesa del personale dell'unione dei Comuni.

Infatti, essa non può comportare, "in sede di prima applicazione", il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale.

Lo sforzo primario del legislatore sembra essere quello di fare dell'unione un ente a "costo zero" in fase costitutiva, ma che sia anche capace di realizzare progressivamente economie di scala, nella fase a regime.

Le ultime novità introdotte sull'Unione di Comuni

34

La norma dispone espressamente che l'unione, in futuro, dovrà assicurare progressivi risparmi di spesa in materia di personale, attraverso:

- specifiche misure di razionalizzazione organizzativa;
- una rigorosa programmazione dei fabbisogni.

In Unione di comuni

35

Le funzioni sono trasferite (e non semplicemente delegate) dal Comune al nuovo ente sovracomunale il quale ha la piena libertà decisionale e gestionale, garantita ed espressa dai propri organi di *governance*.

In altri termini, i servizi e le funzioni gestiti dall'unione sono “sottratti” alla titolarità giuridica del Comune per divenire servizi di competenza esclusiva dell'unione.

Pertanto, l'unione gestisce quei servizi in luogo del Comune e con i medesimi poteri.

I pro e i contro dell'Unione

36

Pro

- Stabilità istituzionale e decisionale
- Titolarità giuridica esclusiva dell'unione nelle materie trasferite (“sottratta” quindi ai Comuni)
- Potestà regolamentare
- Autonomia statutaria
- Autonomia finanziaria

Contro

- Necessità di particolare attenzione in fase di costituzione (statuto unione da approvare da tutti i consigli comunali)
- pianificazione accurata per realizzare economie di scala (valutare costi/vantaggi)

Fusioni dei Comuni (facoltativo)

37

Il procedimento per la fusione dei Comuni è disciplinato:

- dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione;
- dall'art. 15 del decreto legislativo n.267/2000.

I pro e contro della fusione

Pro

- Realizzata la fusione, funzionamento dell'ente è più semplice (c'è un solo Comune e n. Municipi)
- Contributi statali per 10 anni successivi alla fusione.
- Contributi regionali obbligatori (periodo e misura a discrezione Regione)

Contro

- Iter più complesso (decisioni consigli comunali, referendum, legge regionale istitutiva del nuovo Comune)
- Necessario studio di fattibilità per la progettazione del nuovo Comune
- Incertezza sui tempi di realizzazione e sugli esiti

L'organizzazione ed il personale

38

Uno dei passaggi che le amministrazioni devono effettuare subito e che deve precedere o, quanto meno, accompagnare la scelta dei partner amministrativi e delle funzioni da gestire è costituito dalla definizione di uno specifico progetto organizzativo, affrontando in tale ambito le principali ricadute sul personale.

Occorre in tale ambito analizzare la condizione esistente in ognuno dei comuni che sono interessati, quanto meno in termini potenziali, alla gestione associata.

Tale esame deve essere effettuato sia con riferimento agli aspetti procedurali che a quelli operativi.

Parere consultivo

Corte conti (sez. contr. Piemonte) parere 30 agosto 2012 n. 287

- ✓ Il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.
- ✓ E' indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. Del citato art. 14 del d.l. n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, 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.
- ✓ Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.

Grazie per l'attenzione

Dr. Salvatore BARRESI

program manager - consulente di direzione
sociologo economista

Via Alberto Brasili, 6
CROTONE – cap 88900 (KR), Italia
Mobile: 335.688.63.64
email: saxbarresi@gmail.com
PEC salvatore.barresi@pec-legal.it
Skype: **xas2007**
<http://www.salvatorebarresi.com>
<http://salvatorebarresi.blogspot.it>
https://www.researchgate.net/profile/Salvatore_Barresi
<https://scholar.google.it/citations?user=hBK4UP4AAAAJ&hl=it>