



Scuola Centrale Lazio Abruzzo Molise e Sardegna

SEMINARIO

La gestione associata delle funzioni negli Enti locali

Arturo Bianco

La gestione associata delle funzioni negli Enti locali

Roma 15 novembre 2011

Pescara 16 novembre 2011

Campobasso 21 novembre 2011

DOTT. ARTURO BIANCO

- Esperto in gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione
- Già presidente dell'Anci Sicilia e componente la presidenza nazionale dell'Anci
- Autore, tra gli altri, dei volumi “La manovra finanziaria 2011” (Cel editore); “La gestione associata” (Maggioli editore, anno 2011); “L'applicazione del DLgs n. 150/2009 (Sole 24 ore editore, anno 2009)

IL CARATTERE DELLE SCELTE LEGISLATIVE

- **DECISA INVERSIONE DI TENDENZA CON I DL N. 78/2010, N. 98/2011 E N. 138/2011: DALLA INCENTIVAZIONE SI PASSA AL CARATTERE VINCOLANTE**
- **MOTIVAZIONI: CONTENIMENTO DELLA SPESA E MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DEI SERVIZI**
- **DUBBI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE**
- **NODI: IL RUOLO DELLE REGIONI E LA DIVERSITA' DELLE CONDIZIONI TERRITORIALI**

LE PROSPETTIVE

- **MATERIA AL CENTRO DEL CONFRONTO TRA GOVERNO ED ASSOCIAZIONI DELLE AUTONOMIE LOCALI, IN PARTICOLARE L'ANCI, NELL'AMBITO DELLA COMMISSIONE SPECIALE ISTITUITA**
- **FORTE RICHIESTA ANCI DI RINVIO AL CODICE DELLA AUTONOMIE E DI "ADDOLCIMENTO" DEL CARATTERE VINCOLANTE, NONCHE' DI ALLUNGAMENTO DEI TEMPI**
- **POSSIBILITA' DI REVISIONE, ANCHE PER LE LACUNE CHE LA NORMA COMUNQUE PRESENTA**

L'AMBITO DI APPLICAZIONE

- **NORME IMMEDIATAMENTE APPLICABILI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO, FATTI SALVI GLI INTERVENTI CONSENTITI O PREVISTI**
- **NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE (articolo 16 comma 29 ed articolo 19 bis): APPLICAZIONE NEL RISPETTO DEGLI STATUTI E DELLE PREVISIONI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE N. 42/2009, CD FEDERALISMO FISCALE, CIOE' RINVIO ED ADATTAMENTO ALLE SINGOLE REALTA'**

L'APPLICAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

- **ATTUAZIONE SULLA BASE DEGLI STATUTI E DELLE NORME DI ATTUAZIONE ENTRO IL TERMINE DEI 30 MESI SUCCESSIVI ALLA SCADENZA DEL TERMINE PER L'EMANAZIONE DEI DECRETI ATTUATIVI (TERMINE PRIMA FISSATO IN 2 ANNI DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE ED ADESSO SPOSTATO AL NOVEMBRE 2011)**
- **PER CUI SI ARRIVA AL MESE DI MAGGIO DEL 2014**

LE CARATTERISTICHE DEI PICCOLI COMUNI

Elevati livelli di personalizzazione

Bassi livelli di specializzazione professionali

Bassi livelli di strutturazione dell'assetto organizzativo

Impiegati tuttofare

Diseconomie di scala

Impossibilità di esercitare appieno la gestione di funzioni e servizi

Carenze di competenza professionale

Rigidità strutturale (entrate, uscite, personale etc)

A rischio l'esistenza stessa di molti piccoli centri: spopolamento, inadeguatezza dei servizi etc

IL CAMMINO LEGISLATIVO

- ESIGENZA DEL SUPERAMENTO DEI PICCOLI COMUNI POSTO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO BETTINO CRAXI ALL'ASSEMBLEA ANCI DI PADOVA DEL 1986
- LEGGE N. 142/1990: LE UNIONI DEI COMUNI COME "PONTE" PER IL SUPERAMENTO DEI PICCOLI COMUNI. ESPERIENZA FALLIMENTARE
- LEGGE N. 59/1997: I NUOVI PRINCIPI
- LEGGE N. 265/1999 (CD NAPOLITANO VIGNERI): FLESSIBILITA' DELLE SOLUZIONI ORGANIZZATIVE, UNIONI E CONVENZIONI; INTRODUZIONE DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA

LE INCENTIVAZIONI

- A partire dal 2000 incentivazione alla gestione associata, in particolare tramite le unioni dei comuni e le fusioni, nonché, parzialmente, tramite le comunità montane
- Normativa regionale adottata a macchia di leopardo sulla base delle previsioni del DLgs n. 267/2000
- Progressiva riduzione delle incentivazioni statali e previsione in numerosi casi di incentivazioni regionali

LA CONDIZIONE ATTUALE

- Proliferare delle convenzioni per la gestione associata (a partire da quelle per la segreteria)
- Aumento assai marcato delle unioni dei comuni: a maggio 2011: 337 unioni, 1668 comuni aderenti e 6.052.380 abitanti coinvolti. Ritardi nella gestione associata di funzioni e servizi rilevanti
- Utilizzo limitato degli accordi di programma
- Utilizzo parziale della delega alle comunità montane
- Consorzi in via di superamento (vedi vincolo normativo)

Esaurimento della spinta propulsiva alla gestione associata?

LE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA: CONVENZIONI (ARTICOLO 30)

Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

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.

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.

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.

Ampia flessibilità

LE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA: UNIONI (ARTICOLO 32)

Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

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

Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa 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. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

LE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA: COMUNITA' MONTANE (ARTICOLI 27) E 28

Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

L'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai comuni, dalla provincia e dalla regione.

Panorama frammentato nelle regioni

Tendenza legislativa nazionale al loro superamento (abrogazione dei trasferimenti)

LE ALTRE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA

- I consorzi (articolo 31): in via di superamento
- Gli accordi di programma (articolo 34): utilizzabili per la realizzazione di opere, interventi e programmi di interventi, esperienze limitate
- L'esercizio associato (articolo 33): scelte diverse da parte delle singole regioni

LE SCELTE LEGISLATIVE

- Carattere vincolante per i comuni fino a 5.000 abitanti
- La istituzione della gestione associata per i comuni fino a 1.000 abitanti è garantita dalla regione
- Mancanza di sanzioni espresse per il non rispetto del vincolo nei comuni fino a 5.000 abitanti (si ricorda comunque la previsione dell'articolo 141 TUEL, scioglimento per “gravi e persistenti violazioni di legge”)
- Gestione associata di tutte le funzioni tramite una forma unitaria nei piccolissimo comuni
- Gestione associata delle funzioni fondamentali, anche in modo differenziato, per i piccoli comuni

LE PREVISIONI NORMATIVE: DL 78/2010, ARTICOLO 14 (1)

25. Le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni
26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni e' obbligatorio per l'ente titolare.
27. Ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Art. 21, comma 3, legge n. 42/2009

“3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) 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;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) 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;
- f) funzioni del settore sociale”.

LE PREVISIONI NORMATIVE: DL 78/2010,

ARTICOLO 14 (2)

28. Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunita' montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.
29. 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.

(la gestione associata deve raggiungere di norma la soglia minima di 10.000 abitanti)

LE PREVISIONI NORMATIVE: DL 78/2010, ARTICOLO 14 (3)

30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e 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 di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo. Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata”.

LE PREVISIONI DEI DL 98 E 138 PER I COMUNI FINO A 5.000 ABITANTI

Il limite demografico minimo viene fissato in 10.000 abitanti con possibile deroga da parte delle regioni (da esercitare entro la metà del mese di novembre 2011)

I comuni assicurano comunque il completamento dell'avvio della gestione associata:

- 2 funzioni fondamentali entro il 31.12.2011
- le altre 4 funzioni fondamentali entro il 31.12.2012

I NODI INTERPRETATIVI APERTI

- Il rapporto con le leggi regionali
- La nozione di funzione fondamentale
- Le comunità montane
- Caso di piccoli comuni che sono limitrofi ad enti che non hanno il vincolo della gestione associata
- Risolto il dubbio sulle modalità di calcolo della popolazione (riferimento al dato risultante al 31 dicembre del penultimo anno precedente, per cui nel 2011 occorre considerare il dato al 31 dicembre 2009)

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (1)

- 1. Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonchè al Comune di Campione d'Italia.**

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (2)

- 2. A ciascuna unione di cui al comma 1 hanno facoltà di aderire anche comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti sulla base della legislazione vigente e dei servizi ad esse inerenti, anche al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui dell'articolo 14, commi 28, 29, 30 e 31, del citato decreto- legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dalla legge di conversione del presente decreto. I comuni di cui al primo periodo hanno, in alternativa, facoltà di esercitare mediante tale unione tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente.**
- 3. All'unione di cui al comma 1, in deroga all'articolo 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si applica la disciplina di cui al presente articolo.**

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (3)

- 4. Sono affidate all'unione, per conto dei comuni che ne sono membri, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile di cui alla Parte II del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione. I comuni che sono membri dell'unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione per l'anno successivo mediante la deliberazione, da parte del consiglio comunale, da adottarsi annualmente, entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre. Con regolamento, da adottarsi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della citata legge n. 400 del 1988, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione.**

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (4)

- 5. L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di cui al comma 9 che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.**
- 6. Le unioni di cui al comma 1 sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendano comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ciascuna regione ha facoltà di individuare diversi limiti demografici.**

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (5)

- 7. Le unioni di comuni che risultino costituite alla data di cui al comma 9 e di cui facciano parte uno o più comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, entro i successivi quattro mesi adeguano i rispettivi ordinamenti alla disciplina delle unioni di cui al presente articolo. I comuni appartenenti a forme associative di cui agli articoli 30 e 31 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 cessano di diritto di fare parte alla data in cui diventano membri di un'unione di cui al comma 1.**
- 8. Nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottarsi, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 6, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2012, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo e sulla base dell'elenco di cui al comma 16. La regione provvede anche qualora la proposta di aggregazione manchi o non sia conforme alle disposizioni di cui al presente articolo.**

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (6)

9. A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti della stessa unione, nonché in quelli con popolazione superiore che esercitino mediante tale unione tutte le proprie funzioni, gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto. Ai consigli dei comuni che sono membri di tale unione competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, ferme restando le funzioni normative che ad essi spettino in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante l'unione.
10. Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta.

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (7)

11. Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione ai sensi del comma 9, in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 12, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. La legge dello Stato può stabilire che le successive elezioni avvengano a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di ciascuno dei comuni appartenenti alle unioni. La legge dello Stato di cui al quarto periodo disciplina conseguentemente il sistema di elezione; l'indizione delle elezioni avviene ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dai commi 4 e 9 del presente articolo.
12. Entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione ai sensi del comma 9, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i propri componenti. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco dall'articolo 50 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui al successivo articolo 54, e successive modificazioni.

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (8)

- 13.** La giunta dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all'articolo 48 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente.
- 14.** Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. 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.

I PICCOLISSIMI COMUNI (ARTICOLO 16) (9)

- 15. Ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'unione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 82 ed 86 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, ed ai relativi atti di attuazione, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione. Agli amministratori dell'unione che risultino percepire emolumenti di ogni genere in qualita di amministratori locali ai sensi dell'articolo 77, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta.**
- 16. L'obbligo di cui al comma 1 non trova applicazione nei riguardi dei comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 mediante convenzione ai sensi dell'articolo 30 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Ai fini di cui al primo periodo, tali comuni trasmettono al Ministero dell'interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinati contenuti e modalita delle atte stazioni di cui al secondo periodo. Il Ministero dell'interno, previa valutazione delle attestazioni ricevute, adotta con proprio decreto, da pubblicarsi entro il 30 novembre 2012 sul proprio sito internet, l'elenco dei comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1.**

CONSEGUENZE DELLE SCELTE LEGISLATIVE

- Vincoli alla gestione del personale derivanti dalle prospettive di gestione associata: elemento di cui tenere conto nella programmazione del fabbisogno di personale
- Vincoli alla durata dei contratti per la fornitura di beni e/o la gestione di servizi
- Complessivamente occorre tenere conto del fatto che da qui a pochi mesi/anni le funzioni saranno gestite in modo associato

LE ESPERIENZE DI GESTIONE ASSOCIATA/1

In genere assenza o carenza di una progettazione preventiva

Attenzione nella progettazione a tutti gli aspetti strutturali

Necessità di dare corso ad una struttura autosufficiente

Verifica delle risorse personali, strumentali e finanziarie esistenti

LE ESPERIENZE DI GESTIONE ASSOCIATA/2

Non attendersi, soprattutto nell'immediato un forte risparmio finanziario

Lecito attendersi il miglioramento e/o l'ampliamento dei servizi erogati

Affrontare i nodi legati alla disponibilità del personale e dei responsabili

Utile un approccio sperimentale e pragmatico, con un programma di crescita

LE ESPERIENZE DI GESTIONE ASSOCIATA/3

- Necessità di darsi un programma ragionato ed organico di iniziative
- Attenzione specifica ai temi legati alla gestione delle risorse umane, in particolare l'obbligo di modificare il datore di lavoro nel caso di unioni, i possibili trasferimenti fisici, i responsabili titolari di posizione organizzativa
- Attenzione alle implicazioni di ordine informatico

LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE/1

Art. 13 CCNL 22.1.2004

Le unioni gestiscono direttamente il rapporto di lavoro del proprio personale assunto, anche per mobilità, con rapporto a tempo indeterminato o determinato (a tempo pieno o parziale) nel rispetto della disciplina del presente contratto nonché di quella definita in sede di contrattazione decentrata integrativa per gli aspetti a quest'ultima demandati.

Gli atti di gestione del personale degli enti locali temporaneamente assegnato all'unione, a tempo pieno o a tempo parziale, sono adottati dall'ente titolare del rapporto di lavoro per tutti gli istituti giuridici ed economici, ivi comprese le progressioni economiche orizzontali e le progressioni verticali, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza forniti dall'unione. Per gli aspetti attinenti alla prestazione di lavoro e alle condizioni per la attribuzione del salario accessorio trova applicazione la medesima disciplina del personale dipendente dall'unione; i relativi atti di gestione sono adottati dall'unione.

Per le finalità di gestione indicate nei commi precedenti l'unione costituisce proprie risorse finanziarie destinate a compensare le prestazioni di lavoro straordinario e a sostenere le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività, secondo la disciplina, rispettivamente, degli artt. 14 e 15 del CCNL dell'1.4.1999 e successive modificazioni e integrazioni e degli artt. 31 e 32 del presente contratto.

LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE/2

Le risorse finanziarie di cui al comma 3 vengono costruite secondo le seguenti modalità:

relativamente al personale assunto direttamente, anche per mobilità, in sede di prima applicazione, sulla base di un valore medio pro capite ricavato dai valori vigenti presso gli enti che hanno costituito l'unione per la quota di risorse aventi carattere di stabilità e di continuità; successivamente le stesse risorse potranno essere implementate secondo la disciplina contrattuale vigente nel tempo per tutti gli enti del comparto; la quota delle eventuali risorse variabili e non stabili viene determinata di volta in volta secondo le regole contrattuali vigenti per tutti gli enti del comparto;

relativamente al personale temporaneamente messo a disposizione dagli enti aderenti, mediante un trasferimento di risorse (per il finanziamento degli istituti tipici del salario accessorio e con esclusione delle progressioni orizzontali) dagli stessi enti, in rapporto alla classificazione dei lavoratori interessati e alla durata temporale della stessa assegnazione; l'entità delle risorse viene periodicamente aggiornata in relazione alle variazioni intervenute nell'ente di provenienza a seguito dei successivi rinnovi contrattuali.

Al fine di favorire la utilizzazione temporanea anche parziale del personale degli enti da parte dell'unione, la contrattazione decentrata della stessa unione può disciplinare, con oneri a carico delle risorse disponibili ai sensi del comma 3;

la attribuzione di un particolare compenso incentivante, di importo lordo variabile, in base alla categoria di appartenenza e alle mansioni affidate, non superiore a € 25, su base mensile, strettamente correlato alle effettive prestazioni lavorative;

la corresponsione della indennità per particolari responsabilità di cui all'art. 17, comma 2, lett. f) del CCNL dell'1.4.1999 che si può cumulare con il compenso eventualmente percepito ad analogo titolo presso l'ente di provenienza.

LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE/3

Le unioni di comuni possono individuare le posizioni organizzative e conferire i relativi incarichi secondo la disciplina degli artt. 8, 9, 10 e 11 del CCNL del 31.3.1999; al personale incaricato di una posizione organizzativa dell'unione la retribuzione di posizione e di risultato è correlata alla rilevanza delle funzioni attribuite e alla durata della prestazione lavorativa; il relativo valore si cumula con quello eventualmente percepito ad analogo titolo presso l'ente di provenienza, ugualmente rideterminato in base alla intervenuta riduzione della prestazione lavorativa; l'importo complessivo a titolo di retribuzione di posizione, su base annua per tredici mensilità, può variare da un minimo di € 5.164,56 ad un massimo di € 16.000; la complessiva retribuzione di risultato, connessa ai predetti incarichi, può variare da un minimo del 10% ad un massimo del 30% della complessiva retribuzione di posizione attribuita. Per il finanziamento delle eventuali posizioni organizzative delle unioni prive di personale con qualifica dirigenziale trova applicazione la disciplina dell'art. 11 del CCNL del 31.3.1999.

La utilizzazione del lavoratore sia da parte dell'ente titolare del rapporto di lavoro sia da parte dell'unione, fermo rimanendo il vincolo complessivo dell'orario di lavoro settimanale, non si configura come un rapporto di lavoro a tempo parziale secondo la disciplina degli articoli 4, 5 e 6 del CCNL del 14.9.2000.

LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE/4

ARTICOLO 14 CCNL 22.1.2004

Al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti cui si applica il presente CCNL per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del lavoratore. La utilizzazione parziale, che non si configura come rapporto di lavoro a tempo parziale, è possibile anche per la gestione dei servizi in convenzione.

Il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali, è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione.

La contrattazione decentrata dell'ente che utilizzatore può prevedere forme di incentivazione economica a favore del personale assegnato a tempo parziale, secondo la disciplina dell'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999 ed utilizzando le risorse disponibili secondo l'art. 31.

LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE/5

I lavoratori utilizzati a tempo parziale possono essere anche incaricati della responsabilità di una posizione organizzativa nell'ente di utilizzazione o nei servizi convenzionati di cui al comma 7; il relativo importo annuale, indicato nel comma 5, è riproporzionato in base al tempo di lavoro e si cumula con quello eventualmente in godimento per lo stesso titolo presso l'ente di appartenenza che subisce un corrispondente riproporzionamento.

Il valore complessivo, su base annua per tredici mensilità, della retribuzione di posizione per gli incarichi di cui al comma 4 può variare da un minimo di € 5.164,56 ad un massimo di € 16.000. Per la eventuale retribuzione di risultato l'importo può variare da un minimo del 10% fino ad un massimo del 30% della retribuzione di posizione in godimento. Per il relativo finanziamento trova applicazione la generale disciplina degli artt. 10 e 11 del CCNL del 31.3.1999.

Al personale utilizzato a tempo parziale compete, ove ne ricorrano le condizioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore, il rimborso delle sole spese sostenute nei limiti indicati nei commi 2 e 4 dell'art. 41 del CCNL del 14.9.2000.

La disciplina dei commi 3, 4, 5 e 6 trova applicazione anche nei confronti del personale utilizzato a tempo parziale per le funzioni e i servizi in convenzione ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. n. 267 del 2000. I relativi oneri sono a carico delle risorse per la contrattazione decentrata dell'ente di appartenenza, con esclusione di quelli derivanti dalla applicazione del comma 6.