Formez

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
PubblicaAmministrazione

MODELLI INNOVATIVI
GESTIONE ASSOCIATA
PROGETTO UNIVERSITÀ
GOVERNANCE DELLE RISORSE UMANE

L'Associazionismo Intercomunale nella Nuova Europa

Organizzazione degli enti locali in Europa

La generale tendenza alla decentralizzazione “impatta” direttamente sul funzionamento delle Amministrazioni locali per tutto quanto concerne le tradizioni amministrative ed istituzionali di ciascun paese.

Il modello organizzativo di ciascun paese dell’U.E., infatti, è “costruito” sul substrato culturale, di valori e di tradizioni propri del paese stesso; tale modello dovrà essere integrato con le nuove metodologie ed i nuovi strumenti di “gestione pubblica” orientati all’efficienza ed alla flessibilità, affinché si possa realmente parlare di europeizzazione.

La gestione intergrata rappresenta un’utile strumento di efficienza ed una strategia di successo.

Panorama organizzativo europeo

Numerosi paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Belgio, Svizzera) sono caratterizzati dalla presenza di una forte frammentazione delle municipalità locali.

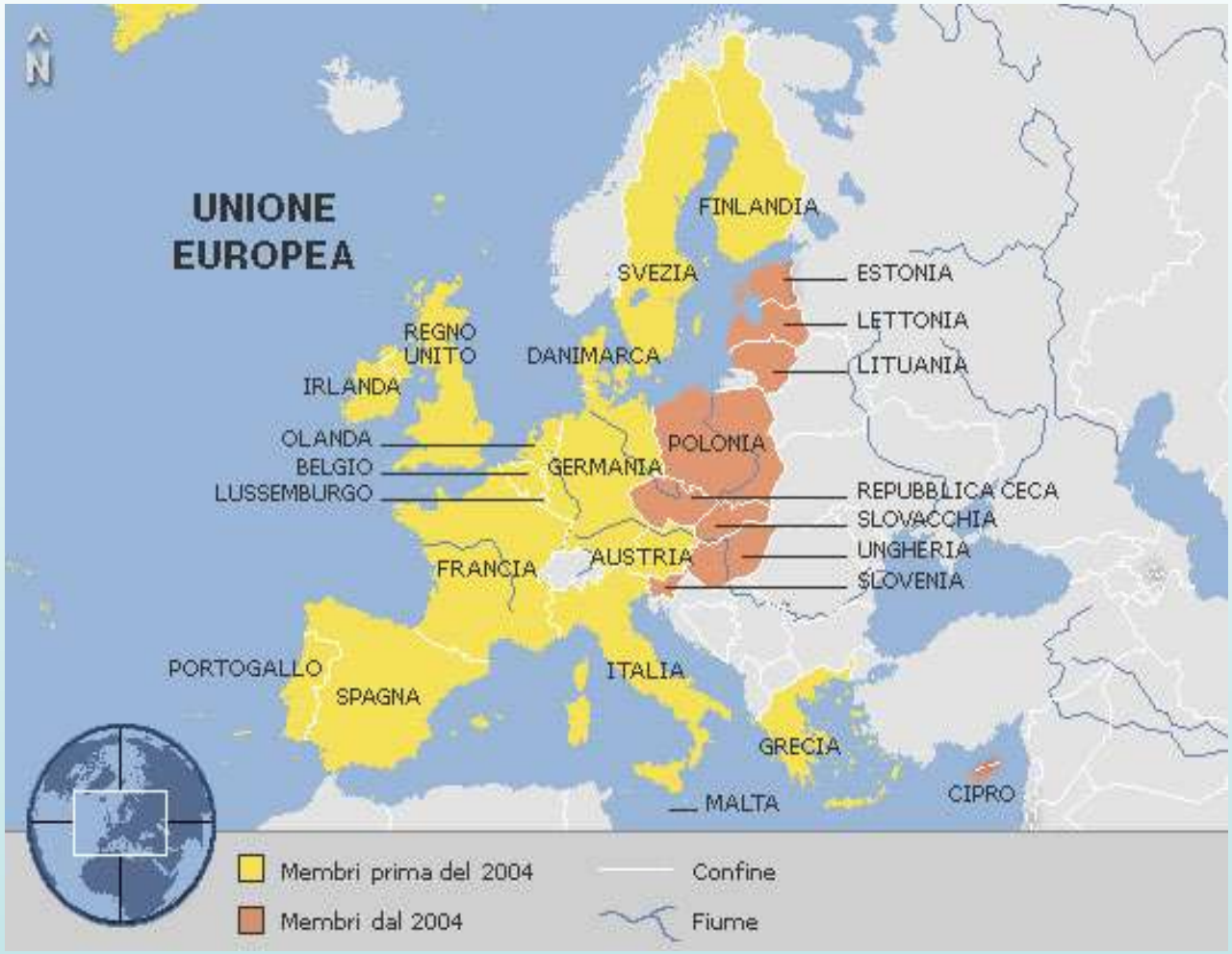
Si è cercato di dare risposta in alcuni casi:

- Attraverso un processo di aggregazione imposto dall'alto
- Sviluppando forme di collaborazione stabile su base volontaria

Lo sviluppo di forme associative fra enti locali è divenuto negli ultimi anni un'interessante alternativa strategica per realizzare modalità più efficienti di governo delle funzioni pubbliche a livello locale e una migliore capacità di soddisfacimento dei bisogni collettivi.

Come si inserisce l'Unione di Comuni nel panorama Europeo?

- L'Unione di Comuni coinvolgendo i soggetti operanti sul territorio, attraverso il meccanismo della concertazione istituzionale, del partenariato e della programmazione partecipata ed integrata, realizza gli obiettivi della politica di sviluppo del territorio promossa dalla Comunità Europea
- Per i Comuni di dimensione demografica minore, la gestione in associazione di servizi e funzioni rappresenta una utilissima prospettiva di efficienza, per garantire servizi più efficaci e comparabili con quelli offerti dalle amministrazioni più grandi, anche rispetto le Amministrazioni degli altri paesi membri. Allo stato attuale, è da precisare, non ci sono limiti demografici all'attuazione dell'Unione di Comuni.

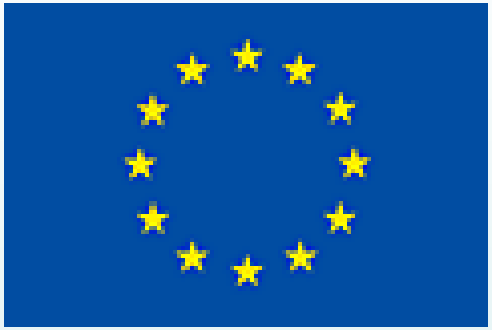

N
UNIONE EUROPEA
FINLANDIA
SVEZIA
ESTONIA
LETTONIA
LITUANIA
REGNO UNITO
DANIMARCA
IRLANDA
OLANDA
BELGIO
LUSSEMBURGO
GERMANIA
POLONIA
REPUBBLICA CECA
SLOVACCHIA
UNGHERIA
SLOVENIA
FRANCIA
AUSTRIA
PORTOGALLO
SPAGNA
ITALIA
GRECIA
MALTA
CIPRO
Membri prima del 2004
Membri dal 2004
Confine
Fiume

DECENTRAMENTO E LIVELLI DI GOVERNO (oltre lo Stato Centrale):
COMUNE, PROVINCIA (Contea, Bezirke) E REGIONE

MODELLI A TRE LIVELLI DI GOVERNO:
Francia, Italia, Spagna, Polonia

MODELLI A DUE LIVELLI DI GOVERNO:
Regno unito, Danimarca, Svezia, Ungheria, Grecia, Repubblica Ceka ecc.

MODELLI A SINGOLO LIVELLO DI GOVERNO (che si identifica ovviamente nel comune):
Portogallo, Finlandia, Slovenia, Estonia, Lussemburgo.



Una distinzione chiara e netta tra comune e provincia , come in Italia, non è assoluta in tutti i Paesi:

- In **Germania e in Polonia** esistono 118 città-province,
- In particolare in **Germania** vi sono le città Land (Berlino, Brema Amburgo)
- In **Danimarca** tre città hanno lo status congiunto del comune e Contea ;
- In **Svezia e Lituania** situazioni analoghe alla Danimarca;
- In **Gran Bretagna**:
  - Un solo livello di governo in alcune parti dell'isola, **Enti unitari** nelle aree rurali e **Distretti** nelle aree urbane:
  - Due livelli di governo nel resto del paese:

    { contee e regioni } – **in Scozia e Galles**

    {contee e distretti } – in **Inghilterra**

    { distretti e regioni } – in **Irlanda del Nord**

Esempi di organizzazione territoriale frammentata:

Si possono distinguere due tipi di organizzazione :

3. **MODELLO MEDITERRANEO e/o ALPINO:** riscontrabile in Italia, Francia,Spagna Cipro, Austria con la presenza di comuni con una densità demografica inferiore ai di 5000 abitanti

5. **MODELLO ANGLO-SCANDINAVO (incluso il Portogallo) con una densità abitativa mai inferiore a:** 30.000 abitanti per comune in Svezia, 135000 della Gran Bretagna

Fusioni forzate per tutti gli anni sessanta e settanta hanno interessato:

Germania

Regno Unito

Belgio

e recentemente

Olanda , Svezia, Lituania, Estonia

- **La via della cooperazione non è sempre libera scelta in tutta Europa, come lo è in Francia sussidiata da incentivi fiscali, la quale oggi aggiunge 19000 EPCI (Entità Publique de Cooperation Intercomunale) ai 36000 Comuni, ma è obbligatoria per l'esercizio di certe responsabilità in Finlandia, Austria Ungheria e Regno Unito.**

- Ciò che nasce dalla cooperazione intercomunale non sempre assume lo status di enti territoriale a tutti gli effetti, ma rimane spesso un ente strumentale con rappresentanza di secondo livello e con autonomia solo parziale

Numeri cospicui di strutture di cooperazione intercomunale esistono oggi in:

Austria (1000)

Repubblica Ceca (600)

Finlandia (250)

GLI ORIENTAMENTI DELLA NUOVA EUROPA

“L'avvenire dei servizi pubblici in Europa: le risposte alle aspettative dei nostri concittadini”

Dichiarazione
dei 23° Stati Generali Dei Comuni e
delle Regioni d'Europa
Innsbruck 12 Maggio
2006

I tre capitoli di cui si compone la Dichiarazione finale sono:

3. Un’Europa politicamente forte di enti locali e regionali rafforzati
4. Lo sviluppo dei servizi pubblici per l’Europa di domani
5. Dal locale al globale: azione e partenariati per il dialogo e lo sviluppo

Riunione del Comitato Direttivo di UN Habitat nel 2005

Gli Stati membri si sono accordati per una consultazione sulla base del **"progetto di linee direttrici sulla decentralizzazione e il rafforzamento degli enti locali"** elaborato da un comitato di esperti, al quale il CCRE ha contribuito, e ciò nella prospettiva di giungere ad una decisione finale su delle linee direttrici alla prossima riunione del Comitato Direttivo, nella primavera 2007.

COSTITUZIONE EUROPEA

ITEMS **:**

Riconoscimento esplicito del principio dell'autonomia locale e regionale

Definizione esaustiva della sussidiarietà che permette di implicare i livelli regionali e locali

Definizione del nuovo protocollo sulla sussidiarietà e la proporzionalità.

ALCUNE ESPERIENZE DI ASSOCIAZIONISMO: FRANCIA, SVIZZERA, ITALIA, GERMANIA…

…TRE REALTA' A CONFRONTO

La realtà municipale francese

E' estremamente frammentata – basti pensare che in Francia esistono ben 36.677 Comuni (dati INSEE) contro i nostri 8.100 circa. Questa situazione ha da sempre rappresentato un ostacolo insormontabile ai tentativi di raggruppamento a livello intercomunale.

Sono state create numerose forme di collaborazione quali il consorzio comunale, il distretto urbano, la comunità urbana, la comunità di Comuni. Il rafforzamento delle strutture è proceduto di pari passo con la creazione di un regime giuridico e finanziario sempre più complesso, dove ogni categoria viene retta da regole specifiche.

La Legge Chevénement del 12 luglio 1999

Mira a razionalizzare le modalità di cooperazione intercomunale e limita le strutture intercomunali a tre enti a fiscalità propria, chiamati EPCI (établissements publics de coopération intercommunale o enti pubblici di cooperazione intercomunale):

- **la comunità urbana**
- **la comunità d'agglomerato**
- **la comunità di Comuni**

la comunità di Comuni è un ente pubblico di cooperazione intercomunale che raggruppa vari Comuni associati in un ambito di solidarietà, in vista dell'elaborazione di un progetto comune di sviluppo economico di pianificazione territoriale

Accanto a queste strutture a fiscalità propria vi sono

i consorzi comunali e i consorzi

Tale legge introduce strumenti che facilitano la cooperazione intercomunale :

Strumenti fiscali:

2. La tassa professionale unica **(TPU) -** con lo scopo di realizzare l' auspicata perequazione territoriale

Strumenti di pianificazione intercomunale :

4. Schema de cohérance territorial **(SCOT)**

5. al Plan de déplacement urbani **(PDU)** d'agglomeration (obbligatorio per quelle > 100.000 abitanti

6. **"bassin d'habitat",** nell'ambito del "programma locale dell'habitat (PLH)"

Glossario

Fiscalità propria (ente pubblico a fiscalità propria)

Forma di raggruppamento intercomunale il cui finanziamento è garantito dalla fiscalità diretta locale. Si tratta delle comunità di Comuni, delle comunità d'agglomerato e delle comunità urbane.

Fiscalità addizionale

Regime fiscale ordinario delle comunità di Comuni. Il finanziamento dell'ente intercomunale è garantito dalla tassa sul valore locativo, dalle imposte fondiarie e dall'imposta sulle attività produttive localizzate (taxe professionnelle). Le aliquote fiscali votate dalla comunità si sommano alla fiscalità diretta locale.

Taxe professionnelle unique – TPU (imposta sulle attività produttive localizzate) Regime fiscale ordinario delle comunità d'agglomerato e urbane; regime facoltativo delle comunità di Comuni. L'ente intercomunale è competente in via esclusiva per fissare le aliquote e percepire i proventi dell'imposta. La comunità subentra ai Comuni che non definiscono più le aliquote dell'imposta, ma ricevono dalla comunità una quota compensativa che permette loro di mantenere l'equilibrio di bilancio.

Fiscalità mista (TPU associata alla fiscalità addizionale)

Regime fiscale che permette agli enti di effettuare, oltre al prelievo della TPU, un prelievo addizionale a titolo di tassa sul valore locativo e di imposte fondiarie. L'introduzione della fiscalità mista genera un aumento della pressione fiscale sulle famiglie.

Formez

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
PubblicaAmministrazione

MODELLI INNOVATIVI
GESTIONE ASSOCIATA
PROGETTO UNIVERSITÀ
GOVERNANCE DELLE RISORSE UMANE

La realtà svizzera

Da http://hls-dhs-dss.ch/textes/i/I10340.php

Svizzera Orientale / Liechtenstein Oberland Bernese Friburgo Regione Regione del Lago Lemano (Vaud) Vallese SvizSvizzera Orientale / Liechtenstein Oberland Bernese Friburgo Regione Regione del Lago Lemano (Vaud) Vallese Svizzera Centrale Basilea Regione Mittelland svizzero Neuchâtel / Giura / Giura Bernese Zurigo Regione Grigioni Ticino Ginevra

zera Centrale Basilea Regione Mittelland svizzero Neuchâtel / Giura / Giura Bernese Zurigo Regione Grigioni Ticino Ginevra

Dal 1848 il numero dei comuni è diminuito solo del 10 % ovvero da 3203 a 2903: un dato ancor più sorprendente se si tiene conto che in larga parte si tratta di comuni molto piccoli. Attualmente il 60 per cento circa dei comuni conta meno di 1000 abitanti.

Un Comune autonomo può stringere accordi formali con altri comuni.

Possibili forme di cooperazione:

la cooperazione può realizzarsi o attraverso associazioni di diritto privato o nell'ambito di collettività di diritto pubblico, dette anche consorzi di comuni.

Evoluzione storica e quadro normativo:

- **Nel 1909 il cantone Zurigo adottò una modifica costituzionale che autorizzò la formazione di consorzi comunali, posti sotto la sorveglianza del cantoni, ma con organi amministrativi propri.**
- **Nel 1965 il cantone Nidvaldo diede inizio a una fase di revisioni totali, che introdussero nelle costituzioni cantonali la collaborazione intercomunale a titolo facoltativo (**Neuchâtel, 1965; Obvaldo, 1968; Svitto, 1969)
- **Oggi l'adesione di un comune a un consorzio (anche in forma coattiva) è spesso fissata nella legge fondamentale cantonale (**Vallese, 1975; Giura, 1977; Soletta, 1986; Turgovia, 1987**). Gli statuti dei consorzi sono frequentemente sottoposti all'approvazione del governo cantonale (**Uri, 1984; Glarona, 1988; Ticino, 1997**); altre costituzioni obbligano anche a garantire la partecipazione democratica, spesso limitata nei consorzi (**Soletta, 1986; Turgovia, 1987; Berna, 1993; Vaud 2003).

Dati raccolti dal sito: http://hls-dhs-dss.ch/textes/i/I10340.php

Alla fine del XX secolo circa l'85% dei comuni faceva parte di un consorzio. Questa forma di cooperazione, più diffusa nella Svizzera tedesca che in quella francese, riscontra i maggiori successi nei cantoni Grigioni, Zurigo, Appenzello Esterno e Berna, mentre i meno interessati sono i cantoni di Ginevra e Zugo.

Nel 2000 esistevano circa 1500 consorzi, per lo più attivi nei settori della depurazione delle acque, dei rifiuti solidi e della scuola. Alla forma organizzativa consortile si affianca dal 1953 anche l'Associazione dei comuni svizzeri, comprendente circa 2000 comuni.

Dati raccolti dal sito: http://hls-dhs-dss.ch/textes/i/I10340.php

La realtà italiana

QUADRO NORMATIVO

- **Legge n. 142/90**
- **Riassetto istituzionale in relazione ai principi fissati nel nuovo Titolo V della Costituzione**
- **Emanazione testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con d.lgs.267/2000**

(L'art.33 del citato d.lgs.267/2000 attribuisce alle Regioni un ruolo fondamentale nel processo di cooperazione tra i Comuni demandandole l'attivazione del programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata delle funzioni, operando di concerto con i Comuni, nel coerente rispetto dei principi fissati dalla legge 15/03/1997, n.59, c.d. "legge Bassanini".)

RUOLO DELLA REGIONE

La regione, attraverso la legge regionale può prevedere misure di incentivazione, anche finanziarie, atte ad incrementare il processo riorganizzazione sovracomunale.

Questo precipuo ruolo riconosciuto alla Regione trova ulteriore fondamento normativo nel decreto legislativo 30 marzo 1998, n.112 "**Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regione ed agli enti locali in attuazione del capo I° della L.15 marzo 1997, n.59**" il quale all'art.3, comma 3, dispone che la legge regionale, che conferisce le funzioni amministrative agli enti, testualmente, "Attribuisce agli enti locali le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali. ".

Con riferimento all'Unione di Comuni le Regioni hanno inoltre il compito di promuovere, con ulteriori benefici economici, tale forma di gestione associata delle funzioni .

Oggi i Comuni possono garantire maggiormente i servizi ai cittadini associandosi in una delle forme previste dall'ordinamento degli Enti Locali:

- **Convenzione (art. 30 del TUEL)**
- **Consorzio (art.31 del TUEL)**
- **Unione di comuni (art.32 del TUEL)**
- **Accordi di Programma**
- **Comunità montana/isolana (artt. 27 e ss. del TUEL)**

In linea generale i Comuni dispongono di ampi poteri decisionali in materia di gestione dei servizi. L'attivazione (e la modifica) della forma associata è di competenza del Consiglio comunale, mentre il Sindaco è la figura istituzionale autorizzata alla stipula degli atti.

Il Consorzio

Il Consorzio, è caratterizzato, nel tempo, da forme più rigide di funzionamento. Si costituisce attraverso l'approvazione, da parte dei componenti dei Consigli degli Enti interessati, di una convenzione e dello Statuto del Consorzio stesso, a maggioranza assoluta. La convenzione è il vero atto costitutivo del Consorzio, che disciplina le nomine e le competenze degli organi consortili, mentre lo Statuto deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi.Tale forma associativa si caratterizza per:

2. L'esistenza di un divieto di costituire più di un Consorzio tra gli stessi Enti locali;
3. La previsione che con legge dello Stato possano essere previsti consorzi obbligatori
4. L'applicazione delle norme previste per le aziende speciali nel caso di gestione di attività economica e imprenditoriale di rilievo e di gestione di servizi sociali, se così previsto nello Statuto.

Le Unioni dei Comuni

Le Unioni sono volontariamente costituite per la gestione di una pluralità di funzioni e servizi comunali. I presupposti per scelta dello strumento associativo dell'Unione sono sicuramente una forte volontà politica che crede nella collaborazione intercomunale come mezzo per la realizzazione di un governo locale più efficace e moderno; ed una struttura che consenta, la realizzazione di sinergie ed economie di scala durature nella gestione delle funzioni comunali, attraverso l'utilizzo congiunto di mezzi e personale. Le Regioni, svolgono un ruolo importante nel favorire lo sviluppo dei processi di aggregazione, per favorire l'esercizio associato delle funzioni nei Comuni più piccoli.Rispetto alle altre forme associative, emergono aspetti peculiari che consentono di proiettare l'Unione anche in una prospettiva che va oltre la stessa gestione associata di servizi e funzioni comunali. L'atto costitutivo e lo Statuto dell'Unione, vengono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti vengono inoltre individuati gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione e le funzioni. E 'sempre prevista, la figura del Presidente dell'Unione, per gli altri organi, invece, si rinvia all'autonomia decisionale degli Enti coinvolti. L' Unione ha potestà regolamentare nella disciplina nella propria organizzazione. contributi. I contributi che le Unioni ricevono in base al DM 318 del settembre 2000, del Ministero dell'Interno, fanno riferimento a tre criteri: a) popolazione complessiva derivante dall'Unione dei Comuni; b) numero di Comuni partecipanti; c) numero dei servizi gestiti in forma associata.

Natura giuridica dell'Unione

L'intento del legislatore, nella definizione dell'Unione, è quello di creare una sede istituzionale di secondo livello cui affidare la gestione associata di funzioni comunali; un Ente locale diffuso su tutto il territorio posto permanentemente al servizio di tutte le tipologie di Comuni; una struttura costituita appositamente dai partner, per gestire il loro rapporto collaborativo.

Accordi di Programma

La legge n°142 del 1990, modificata dalla “legge Bassanini” n. 127 del ’97, ha previsto lo strumento dell’accordo di programma al fine di realizzare un’azione integrata e coordinata tra Comuni, Province e Regioni, Amministrazioni dello Stato e di altri soggetti pubblici, per le ipotesi in cui nasca la necessità di intraprendere azioni ed interventi di notevole complessità. Per la verifica dell’accordo il Presidente della Regione o della Provincia od il Sindaco, convoca una conferenza tra i rappresentanti delle Amministrazioni interessate

Comunità Montane

La Comunità montana, è preposta alla valorizzazione delle zone montane.La Regione individua, in apposite sedi concertative, gli ambiti e le zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane, per la cui istituzione si procede con provvedimento del Presidente della Giunta regionale. La Regione individua, in apposite sedi concertative, gli ambiti e le zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane per la cui istituzione si procede con provvedimento del Presidente della Giunta regionale. Come le Unioni, le Comunità montane godono dei contributi previsti, dal DM 318 del settembre 2000.

La realtà tedesca

La Germania è stata, già nel secondo dopoguerra, ridisegnata come Stato Federale fortemente decentralizzato. Essa è una Repubblica federale caratterizzata da una struttura amministrativa policentrica e da una marcata decentralizzazione delle funzioni legislative in favore dei Länder.

I Länder sono coinvolti direttamente nel processo decisionale centrale.

I Länder entrano con i loro governi a far parte direttamente del processo decisionale federale attraverso il *Bundesrat,* la seconda camera, in cui siedono i relativi rappresentanti.

Le leggi che regolano e delineano la struttura del governo locale sono emanate dai Länder (quindi in Germania coesistono più modelli di governo locale).

Il modello di federalismo tedesco è di tipo cooperativo fondandosi sulla cooperazione interistituzionale tra i vari livelli di governo.

Nell' ultimo decennio il processo di globalizzazione e il progredire della "costruzione" europea ha messo in crisi il modello della Pubblica Amministrazione comunale tedesca attraverso la sottrazione di porzioni significative di sovranità agli Stati ed agli Enti Locali.

Rapporto OECD, 1997: 15

"*La governance locale riflette la pluralizzazione degli attori nella gestione e nella fornitura dei servizi pubblici. I ruoli degli enti sovra e subnazionali stanno diventando sempre più importanti, mentre attori privati o semi- pubblici stanno guadagnando maggior spazio. I rapporti di interazione tra i vari soggetti pubblici stanno diventando meno gerarchici e più cooperativi".*

Le recenti riforme nella aministrazione pubblica locale si traducono in due principali orientamenti:

- riforme finalizzate a migliorare la partecipazione dei cittadini ***("die Erneuerung der politik von Unten"***), il rinnovamento della politica dal basso. Principi ispiratori: trasparenza, partecipazione e consenso.

- riforme che mirano a conseguire una migliore efficienza per gli enti locali. Adeguamento dei modelli di gestione del personale la ***New Public Management.*** Principi ispiratori: efficienza e produttività.

Forme Organizzative di Municipalità

- Fondo municipale commerciale
- Impresa municipale privata
- Compagnia municipale (e.g. limited liability company/ joint-stock company)
- Istituzioni di diritto pubblico
- Cooperazioni intercomunali/consorzi tra enti local

(Zweckverbände)

- Società ad investimento misto

IMCO Udienza Pubblica 20 Aprile 2006 - Proposta dell' associazione tedesca delle città e delle municipalità

" L' associazionismo intercomunale e le altre forme di cooperazione sono assoggettate al diritto nazionale degli stati membri "

Costituzione Tedesca art. 28, comma 2:

" *la garanzia della autonomia locale è statuita dalla Costituzione tedesca"*

consegue che: **la disciplina europea non è vincolante in caso di cooperazione intercomunale**