



Università degli Studi di Padova

Percorso di costituzione di una Unione dei Comuni

Prof. Mauro Salvato e Dr.ssa Anna Maria Giacomelli

Portogruaro 27-09-2017

Tappe del percorso costitutivo

1. Documento di indirizzo politico
2. Studio di fattibilità
3. Piano strategico dell'Unione
4. Statuto dell'Unione
5. Costituzione degli organi dell'Unione
6. Approvazione atti di funzionamento

Studio di fattibilità dell'Unione

1. Analisi del territorio: popolazione, economia, infrastrutture, mobilità, servizi, associazionismo, punti di forza e debolezza
2. Analisi della situazione economico-finanziaria dei Comuni
3. Analisi delle strutture organizzative dei Comuni
4. Analisi dei sistemi informatici dei Comuni
5. Analisi delle gestioni associate in essere
6. Analisi delle funzioni e dei servizi da trasferire all'Unione
7. Modello di governance dell'Unione
8. Modello organizzativo dell'Unione
9. Percorso di costituzione dell'Unione
10. Appendice normativa

Piano strategico dell'Unione

Piano strategico dell'Unione

- E' opportuno che l'Unione si doti di un piano strategico, che definisca le scelte in merito agli obiettivi, alle strategie e alle azioni fondamentali da perseguire, che diano identità, contenuto e giustificazione alla costituenda Unione di comuni.
- Il Piano strategico ha come presupposto il documento di indirizzo politico approvato dai Consigli Comunali ed è il frutto della condivisione fra i rappresentanti dei Comuni coinvolti in un gruppo di progetto costituito ad hoc.
- In parallelo e in coerenza con il Piano strategico va definito lo Statuto dell'Unione, ovvero la struttura e le regole di funzionamento dell'Unione.

Piano strategico dell'Unione



Schema del Piano strategico (1)

<i>Temi</i>	<i>Contenuti</i>
Identità	• Comuni membri e ambito territoriale • Elementi di omogeneità e specificità fra i comuni membri • Nome dell'Unione
Missione	• Esercizio associato di funzioni e servizi comunali • Condivisione di politiche di sviluppo territoriale • Obiettivi a breve e a medio termine, di efficienza e di sviluppo
Politiche di sviluppo	• Orientamenti strategici condivisi riguardo allo sviluppo del territorio • Principali azioni coordinate dirette a realizzarli • Strategie di attivazione di risorse interne e di reperimento di risorse esterne
Funzioni da associare	• Funzioni o i servizi da esercitare in forma associata sin dall'inizio (identitarie) • Possibili ulteriori funzioni da trasferire (anche a geometria variabile) • Scelta della forma associata: unione o convenzione (come forma transitoria trapiantata all'Unione).
Risorse finanziarie	• Fabbisogni finanziari delle funzioni e dei servizi associati • Criteri contribuzione dei Comuni all'Unione • Criteri di ripartizione delle entrate dell'Unione

Schema del Piano strategico (2)

<i>Temi</i>	<i>Contenuti</i>
Modello Organizzativo	• Ruolo e responsabilità del Direttore/Coordinatore dell'Unione • Macro-struttura organizzativa dell'Unione (settori) • Micro-struttura delle funzioni e dei servizi trasferiti all'Unione (organizzazione operativa) • Forme di collaborazione con gli uffici comunali interessati
Personale	• Piano di mobilità del personale tramite trasferimento/comando/distacco all'Unione • Piano di aggiornamento e formazione del personale • Gestione delle relazioni sindacali
Outsourcing	• Servizi da gestire mediante enti esterni • Eventuale costituzione di una società strumentale
ICT	• Linee guida per l'integrazione e sviluppo dell'infrastruttura informatica e per lo sviluppo dei servizi on-line a cittadini e imprese
Logistica	• Sede dell'Unione • Servizi centralizzati nella sede dell'Unione • Servizi dell'Unione decentrati nelle sedi municipali
Monitoraggio	• Costruzione preventiva di indicatori (di costo, prodotto, risultato e impatto) per valutare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità delle gestioni associate rispetto alle gestioni comunali.

Atti costitutivi dell'Unione

Fase propedeutica all'avvio dell'Unione

- Dichiarazione d'intenti dei Sindaci dei comuni interessati all'Unione.
- Studio di fattibilità dell'Unione.
- Formazione dei Sindaci (non obbligatoria ma opportuna).
- Documento politico nei Consigli Comunali.
- Individuazione e incarico preventivo del coordinatore del progetto di Unione, che accompagni il processo di costituzione.
- Individuazione di una o più figure di riferimento all'interno dei comuni per la predisposizione degli atti propedeutici alla costituzione dell'Unione.
- Preparazione atti per avvio Unione:
 - Statuto;
 - Atto costitutivo;
 - Delibere dei Consigli Comunali dei comuni aderenti di approvazione dello Statuto e dell'Atto costitutivo;
- Atto costitutivo (rogito).

Avvio dell'Unione - Funzioni dei Consigli

I Consigli Comunali:

- Nominano i Consiglieri in seno all'Unione;
- I Consiglieri dell'Unione presentano le dichiarazioni di insussistenza delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità e la dichiarazione dei redditi.

Il Consiglio dell'Unione:

- Recepisce la nomina dei Consiglieri in seno all'Unione;
- Approva il Regolamento del Consiglio dell'Unione;
- Nomina il Presidente del Consiglio dell'Unione.

Avvio dell'Unione - Funzioni della Giunta

La Giunta dell'Unione:

- Nomina Presidente e criteri di turnazione;
- Nomina Segretario e Vice Segretario;
- Predisporre il Piano triennale del fabbisogno del personale;
- Approva la Dotazione organica;
- Approva la Struttura organizzativa dell'Unione;
- Approva i Regolamenti da adottare in Unione;
- Sottoscrive le convenzioni con i Comuni che autorizzano loro personale, in comando temporaneo e part-time a lavorare per l'organizzazione dell'Unione;
- Approva un cronoprogramma degli obiettivi da raggiungere in un determinato periodo di tempo;
- Assegna al Direttore/Coordinatore gli obiettivi da raggiungere in un determinato periodo di tempo.

Avvio dell'Unione - Funzioni del Presidente

Il Presidente dell'Unione:

- Emette decreto di nomina di un Coordinatore, figura che funge da raccordo tra la Giunta e il Consiglio dell'Unione, le PO, i tavoli tecnici con i Segretari e i funzionari comunali;
- Emette decreti di nomina delle PO che lavorano per l'Unione;
- Nomina il Nucleo di Valutazione dell'Unione.

Trasferimento di funzioni e servizi all'Unione

Trasferimento di funzioni: e servizi

- Delibere Consigli Comunali con allegate: la specifica dei servizi trasferiti con la funzione fondamentale, le ricognizioni del personale e dei beni strumentali;
- Delibera accettazione e attivazione in Consiglio dell'Unione delle funzioni fondamentali trasferite, come da delibera di cui al punto precedente e approva l'Organigramma delle funzioni trasferite.

Giunta dell'Unione:

- Approvazione DUP;
- Approvazione schema di bilancio;
- Approvazione del P.E.G.

Consiglio dell'Unione:

- Istituzione dell'Organo di Revisione;
- Presentazione e approvazione DUP;
- Presentazione e approvazione Bilancio;
- Attività propedeutiche gestite dagli uffici in staff.

Trasferimento del personale all'Unione

- Studio della normativa in materia di personale: assunzioni, turn over e tetti di spesa del personale.
- Accordo preventivo per il trasferimento del personale all'unione firmato con le organizzazioni sindacali di categoria.
- Delibera di Giunta da parte dei comuni, di cessione dei dipendenti relativi alle funzioni trasferite (una per ogni funzione), in comando al 100% nelle more della preparazione dei nuovi contratti di lavoro per passaggio dei dipendenti stessi in Unione.
- Delibera di Giunta dell'Unione di presa d'atto che tutti i dipendenti dei comuni, inquadrati nelle funzioni trasferite, sono autorizzati a lavorare in comando in Unione fino alla data di cessione di tutti i contratti di lavoro.
- Determina del Direttore /Coordinatore (se responsabile delle Risorse umane), di trasferimento del personale e approvazione schema di contratto individuale di lavoro, del personale da trasferire.

Contributi della Regione

(DGR 906 del 23 giugno 2017)

A. Contributo statale regionalizzato (stanziato dallo Stato ed erogato tramite le Regioni)

- Criteri di erogazione: funzioni e servizi trasferiti e bilancio.

B. Contributi regionali per la costituzione o l'ampliamento di unioni

Requisiti per l'accesso ai contributi

- Unione con un minimo di 5000 ab. alla data del censimento 2011.
- Trasferimento di almeno 3 funzioni e 2 servizi se la maggioranza dei Comuni è obbligata alla gestione associata; trasferimento di almeno 2 funzioni e 2 servizi se non è obbligata.
- Servizi oggetto di contributo: Personale, Servizi informatici, CUC, Controllo di gestione, SUAP.

Sono escluse dal finanziamento:

- le funzioni relative alle funzioni: catasto, servizi demografici, uff. statistica, gestione rifiuti;
- le spese relative a: personale, funzionamento e gestione dei servizi, manutenzione straordinaria, opere pubbliche.

Contributo al primo impianto: 250.000 e più 40.000 per ogni comune non obbligato.

Contributo per l'ampliamento di unioni esistenti:

- 100.000 per l'adesione di ogni nuovo comune obbligato e 80.000 per ogni comune non obbligato;
- 80.000 per il trasferimento di ogni nuova funzione all'Unione;
- 10.000 per ogni nuovo servizio;;
- 20.000 per progetti di potenziamento di funzioni fondamentali già trasferite da almeno 2 anni.

Anticorruzione e trasparenza

Atti obbligatori inerenti il rispetto della legge 190/2012 “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, dei decreti legislativi 33/2013 e D.Lgs 97/2016 “riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

- Approvazione Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Unione;
- La Giunta dell'Unione nomina il Responsabile del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 5, comma 4, D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i;
- Il Presidente dell'Unione, nomina il Responsabile della prevenzione della anticorruzione e della trasparenza;
- La Giunta dell'Unione approva il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- La Giunta dell'Unione approva il Piano delle azioni positive (p.a.p.) per il triennio

Adempimenti vari

- Richiesta Codice fiscale e partita IVA.
- Predisposizione atti per l'affidamento del servizio di tesoreria.
- Apertura Contabilità speciale presso Banca d'Italia.
- Fatturazione elettronica attraverso SDI e comunicazione della cessione dei contratti degli altri comuni.
- Attivazione CCP Unione e servizi postali accessori.
- Comunicazione alla Regione e iscrizione al registro regionale delle Unioni.
- Presentazione della domanda di finanziamento alla Regione
- Altri adempimenti gestionali che si rendono necessari.

Sintesi dei principali atti

<i>Atti</i>	<i>Contenuti</i>	<i>Organo deliberante</i>
Dichiarazione d'intenti dei Sindaci	Manifestazione della volontà politica di costituire un'Unione di Comuni.	Sindaci dei Comuni interessati a costituire l'Unione
Studio di fattibilità dell'Unione	Analisi del territorio, dell'organizzazione e delle risorse dei Comuni, delle funzioni da trasferire all'Unione e proposte in merito alla governance e all'organizzazione dell'Unione.	Comune capofila
Documento di indirizzo politico	Manifestazione della volontà politica di costituire un'Unione di Comuni.	Consigli dei Comuni costituenti (stesso testo)
Piano Strategico dell'Unione	Definizione di identità, funzioni, obiettivi, strategie, organizzazione, risorse e sistema di controllo dell'Unione.	Consigli comunali nominano il gruppo di progetto, costituito dai Sindaci e da membri politici e tecnici
Statuto dell'Unione	Regole fondamentali del nuovo Ente.	Consigli dei Comuni costituenti
Costituzione dell'Unione	Atto costitutivo (rinvio allo Statuto).	Sindaci (rogito)
Nomina dei consiglieri dell'Unione	Due di maggioranza e uno di minoranza.	Consigli dei Comuni costituenti
Costituzione degli organi dell'Unione	Insedimento del Consiglio e della Giunta. Nomina del Presidente dell'Unione.	Consiglio dell'Unione Giunta dell'Unione
<i>Nomina del Segretario dell'Unione</i>	<i>Segretario del Comune che esprime la Presidenza dell'Unione (a rotazione)</i>	<i>Giunta dell'Unione</i>
<i>Nomina del Direttore o del Coordinatore dell'Unione</i>	<i>Selezione sulla base dei requisiti professionali richiesti.</i>	<i>Giunta dell'Unione</i>

Sintesi dei principali atti

<i>Atti</i>	<i>Contenuti</i>	<i>Organo deliberante</i>
<i>Nomina del Responsabile economico-finanziario</i>	<i>Selezione fra i funzionari comunali sulla base dei requisiti professionali richiesti.</i>	<i>Giunta dell'Unione</i>
<i>Nomina del Revisore e dell'OIV</i>	<i>Selezione fra figure interne ed esterne sulla base dei requisiti professionali richiesti.</i>	<i>Giunta dell'Unione</i>
Trasferimento delle competenze e delle risorse all'Unione Recepimento del trasferimento da parte dell'Unione	Funzioni e servizi, personale e risorse finanziarie da trasferire all'Unione.	Consigli dei Comuni costituenti Consiglio dell'Unione
Approvazione del DUP, del Bilancio, del PEG dell'Unione	Piano finanziario e bilancio dell'Unione, costruito previa consultazione dei Comuni.	Consiglio dell'Unione su proposta della Giunta dell'Unione
Domanda di contributi alla Regione	Domanda di contributo statale regionalizzato Domanda di contributo regionale	Presidente dell'Unione
Definizione organizzazione dell'Unione	Regolamento organizzativo dell'Unione, in cui si definisce la struttura, il funzionamento e il sistema delle responsabilità.	Giunta dell'Unione su proposta del Direttore dell'Unione
<i>Nomina dei Responsabili di settore dell'Unione</i>	<i>Selezione fra i funzionari comunali sulla base dei requisiti professionali richiesti.</i>	<i>Giunta dell'Unione o Direttore dell'Unione</i>
Piani operativi e finanziari di settore	Definizione, per ciascuna funzione o servizio trasferiti, del piano operativo, dell'organizzazione, delle forme di collaborazione fra Unione e Comuni (chi fa cosa), del piano finanziario e dei criteri di contribuzione dei Comuni.	Giunta dell'Unione su proposta del Direttore dell'Unione, sentiti i responsabili di settore

Statuto dell'Unione

Schema dello Statuto - Tit. 1

Titolo 1° Principi fondamentali	Art 1 – Oggetto	Denominazione dell'Unione di Comuni. Ambito geografico di costituzione.
	Art. 2 – Finalità	Le finalità dell'Unione di comuni
	Art. 3 - Sede, stemma, gonfalone	Luogo della sede legale. Possibilità di dotarsi di stemma e gonfalone.
	Art. 4 – Durata	Durata dell'Unione di Comuni.
	Art. 5 – Scioglimento	Le modalità di scioglimento. Modalità dell'accordo. In difetto di accordo cosa succede.
	Art.6 - Recesso	Modalità ed effetti della recessione.

Schema dello Statuto - Tit. 2

Titolo 2° Competenze	Art. 7- Funzioni e servizi	Le funzioni ed i servizi che vengono trasferiti all'Unione di Comuni. Possibilità che l'Unione possa gestire servizi in forma convenzionata (art. 30 del TUEL).
	Art. 8 - Procedimento per il trasferimento delle competenze	Prevedere le modalità attraverso le quali l'Unione si fa carico dei servizi trasferiti.
	Art. 9 - Commissione di conciliazione	In caso di contrasti la modalità di soluzione (non l'arbitrato, ma l'istituto della conciliazione).

Schema dello Statuto - Tit. 3

Titolo 3° Organizzazione di governo	Art. 10 - Organi dell'Unione	Definizione degli organi dell'Unione.
	Art. 11 - Il Presidente	Durata della Presidenza. Chi indica il Presidente e con che criteri. Previsione del vice-presidente con criteri di indicazione.
	Art. 12 - Competenze del Presidente	Descrizione delle competenze.
	Art. 13 - La Giunta dell'Unione	Nomina. Composizione. Funzionamento. Possibilità di sostituzione dei Sindaci. Chi convoca la Giunta. Quorum costitutivo e deliberativo. Prevedere se ci sono temi che richiedono quorum costitutivi e deliberativi con maggioranze particolari.
	Art. 14 - Competenze della Giunta	Descrizione delle competenze della Giunta

Schema dello Statuto - Tit. 3 (segue)

Titolo 3° Organizzazione di governo	Art. 15 - Collegio degli assessori	Prevedere eventuale apporto degli assessori comunali competenti per le materie trasferite e modalità di funzionamento.
	Art. 16 - Il Consiglio dell'Unione	Nomina. Composizione. Funzionamento. Votazione con voto limitato a 1 al fine di garantire le minoranze.
	Art. 17 - Competenze del Consiglio	Descrizione delle competenze.
	Art. 18 - Commissioni di lavoro	Possibilità di istituire commissioni di lavoro composte da consiglieri. Modalità di definizione delle commissioni e loro funzionamento.
	Art. 19 - Norma di rinvio	Prevedere se vi è un compenso per i consiglieri. Per quanto attiene lo status economico degli altri amministratori non può essere previsto alcun compenso.

Schema dello Statuto - Tit. 4

Titolo 4° Organizzazione amministrativa	Art. 21 - Principi	Descrizione dei principi.
	Art. 22 - Organizzazione degli uffici e dei servizi	Descrizione dei criteri organizzativi.
	Art. 23 - Direzione dell'organizzazione	La direzione è in capo al direttore generale che può essere scelto tra i segretari comunali, tra i dirigenti, tra i funzionari della PA oppure con contratto di diritto privato a tempo determinato secondo i criteri stabiliti dal regolamento uffici e servizi. Competenze del direttore generale.
	Art. 24 - Collaborazione fra Enti	L'Unione ricerca la collaborazione con le amministrazioni comunali.
	Art. 25 - Forme di gestione	Il modello di gestione può essere in economia o in via indiretta secondo le forme di legge (società strumentali).

Schema dello Statuto - Tit. 5

Titolo 5° Finanza e contabilità	Art. 26 – Finanze	L'Unione ha un proprio bilancio e patrimonio e gli competono gli introiti derivanti da tasse ed introiti sui servizi affidati. Modalità di contribuzione dei comuni associati.
	Art. 27 - Bilancio e Programmazione finanziaria	Descrizione dei criteri.
	Art. 28 - Controllo della gestione	Il regolamento di contabilità deve prevedere metodologie di analisi che consentano la valutazione dei costi dei servizi, l'uso delle risorse e la verifica dei risultati raggiunti.
	Art. 29 - Revisione economica e finanziaria	Il regolamento di contabilità disciplinerà l'istituto dei revisori.
	Art. 30 - Servizio di tesoreria	Il regolamento di contabilità disciplinerà l'istituto della tesoreria.

Schema dello Statuto - Tit. 6

Titolo 6° Norme transitorie e finali	Art 31 Modalità di approvazione e di pubblicazione dello statuto	Approvato dai consigli comunali secondo procedure dell'art. 6 del D.lgs 267/00. Pubblicato nel BUR, nell'albo pretorio comunale. Inviato al Ministero degli Interni e all'Amministrazione provinciale. Entrata in vigore.
---	---	--