

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

Sommario



LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI	1
PREMESSA	2
a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;	3
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;	4
c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;	4
d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla Pianificazione territoriale di livello sovracomunale;	4
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	5
f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi	5
g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;	5
h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;	5
i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;	6
l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.»	6
l-bis) servizi in materia statistica e Servizi informativi (tecnologia dell'informazione e della comunicazione - ICT)	6
CONCLUSIONI.....	7

PREMESSA

Il presente studio ha lo scopo di individuare il contenuto delle funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera p) della Costituzione, stabilite dal legislatore con l'art. 19 del d.l. 95/2012 convertito in legge 125/2012, che ha modificato l'art. 14 del d.l. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010.

Per una corretta applicazione è necessario ricorrere a un'interpretazione sistematica delle suddette disposizioni normative ponendole in relazione con le altre norme del nostro sistema giuridico che disciplinano l'ordinamento degli enti locali. Pertanto il quadro normativo di riferimento si amplia e comprende le seguenti disposizioni:

- art. 21 Legge 42/2009 "Delega la Governo in materia di federalismo fiscale".
- art. 14 del d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010;
- art. 16 legge 148/2011
- art. 30 TUEL "Convenzioni"
- art. 32 TUEL "Unioni di comuni"
- art. 33, comma 3bis d. lgs 163/2006 (Centrale unica di committenza)
- Allegato 14 del d. lgs 118/2011 prima e seconda parte.
- DPR. 160/2010 "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive"
- Art 8 Legge 150/2000
- Decreto Ministero dell'Interno 13 settembre 2013 "Determinazione dei contenuti e delle modalità delle attestazioni dei Comuni comprovanti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata delle funzioni"

L'art. 21, comma 2, della legge 42/2009 utilizzava come criterio interpretativo la **"tassonomia di bilancio"**, cioè l'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194.

Le funzioni fondamentali nel D.L. 95/2012 non sono più solo quelle "destinate al soddisfacimento dei bisogni primari delle collettività amministrative", ma ricomprendono anche in parte le **funzioni "proprie"**, cioè quelle storicamente esercitate (come l'organizzazione dei servizi pubblici locali) o quelle che il legislatore statale intendeva da tempo stabilizzare nella competenza comunale (come il catasto). È un elenco ampio e quasi onnicomprensivo delle funzioni di cui già oggi ogni comune si occupa. È quanto mai opportuno e necessario individuare, in campo nazionale, un criterio omogeneo per l'interpretazione delle funzioni fondamentali e non fondamentali. Il ricorso suppletivo alle articolazioni del bilancio degli enti locali disciplinato dal D.P.R. n. 194/96 non può più essere utile allo scopo.

Sarebbe utile allineare le funzioni fondamentali con le "missioni" del bilancio armonizzato (o viceversa) che entrerà in vigore il prossimo 1 gennaio 2015, all'indomani della scadenza dell'adempimento dell'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali.

In attesa di un intervento chiarificatore del legislatore che definisca in modo chiaro l'ambito funzionale è necessario declinare e scorporare ciascuna funzione fondamentale in singoli servizi per la relativa corretta gestione.

Alcune regioni sono intervenute in materia fornendo linee guida interpretative diverse:

- **REGIONE EMILIA ROMAGNA:** Compete allo Stato definire il preciso ambito funzionale delle funzioni fondamentali, alcune delle quali si prestano a interpretazioni diverse che ne possono estendere o viceversa ridurre i contenuti; però una delimitazione precisa non è ancora avvenuta e questo consente una certa flessibilità attuativa degli obblighi di cui trattasi. Per alcune materie in cui la competenza legislativa spetta alle regioni, queste possono fornire il loro orientamento interpretativo. Fino a diverse precisazioni delle competenti autorità statali, si ritiene che rientrino nelle funzioni di cui alla **lett. a** (organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo) almeno la gestione del personale, degli affari generali (organi, segreteria, ecc.), della ragioneria e del controllo di gestione; tra le funzioni ricomprese nella **lett. d** (la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale) rientrano necessariamente tutti i livelli di pianificazione urbanistica, mentre non è ancora chiaro il riferimento alla edilizia, che potrebbe ricomprendere anche la gestione delle pratiche edilizie; con riguardo invece alle funzioni di cui alla **lett. g** (progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione) si ritiene che la voce comprenda tutte le funzioni sia di programmazione sia di regolazione e committenza. Inoltre ai sensi della l.r. 12 del 2013 deve anche essere

individuata una unica forma pubblica erogatrice dei servizi, che potrebbe anche (ma non necessariamente) essere una unione di Comuni. <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>

- **REGIONE TOSCANA:** vedi link <http://www.regione.toscana.it/entilocaliassociati> e circolare Prefettura di Firenze n. 57874 del 17/7/2013.
- **REGIONE MARCHE:** vedi link <http://www.ancimarche.it/wp-content/uploads/2014/09/Piccoli-comuni-e-gestione-associata-10-settembre-2014.pdf>
- **REGIONE VENETO:** vedi link <http://diritto.regione.veneto.it/wp-content/uploads/%27ManualeLa%20gestione%20associata%20di%20funzioni%20e%20servizi%20comunal%20%E2%80%93%20Manuale%20d%E2%80%99uso%20%E2%80%93%20Prima%20parte%27.pdf>
- **REGIONE BASILICATA:** vedi link http://www.basilicatanet.it/giuntacma/files/docs/DOCUMENT_FILE_602289.pdf
- **REGIONE PIEMONTE:** vedi link <http://www.anci.piemonte.it/attachments/article/903/Manuale%20gestioni%20associate%202014.pdf>

Ai fini dell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni fondamentali, nei casi nei quali la formula legislativa non sia già di per sé esattamente definitoria della funzione stessa, pare utile usare, quale argomento di ausilio interpretativo, **la classificazione delle spese (Missioni e Programmi) previste dalla normativa sul Nuovo Bilancio armonizzato (Allegato 14 del D.Lsg. 118/11 modificato dal d.lgs 126/2014).**

Per disposizione di legge (art.14, D.lgs. 118/11), le Missioni, articolati per Programmi, sono infatti definite "in relazione al riparto di competenze di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione".

Di seguito una l'elenco delle funzioni fondamentali correlate alle Missioni e ai Programmi e in nota le spiegazioni dell'esclusione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

Missione 01 "Servizi istituzionali generali e di gestione"

Programmi:

- 01) organi istituzionali;¹
- 02) segreteria generale²
- 03) gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato
- 04) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;³
- 05) gestione dei beni demaniali e patrimoniali;
- 06) ufficio tecnico;⁴
- 07) Elezioni e consultazioni popolari – Anagrafe e stato civile⁵
- 08) Statistica e sistemi informativi⁶
- 09) Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- 10) Risorse umane⁷

¹ Il servizio attiene al funzionamento degli organi di governo dell'ente (Consiglio, Giunta, Sindaco), pertanto è da ritenere che la titolarità rimanga in capo ai singoli comuni.

² Trattasi di funzione obbligatoria la cui gestione è disciplinata da leggi speciali. L'art. 97 TUEL prevede che ogni comune e provincia debba avere un segretario titolare. La gestione in forma associata è prevista dall'art. 10 del DPR 465/1997 che individua come forma associativa la convenzione, pertanto si ritiene possa essere escluso;

³ La gestione delle entrate può riguardare solo le entrate correlate ai servizi gestiti in forma associata, come previsto dall'art. 32, comma 7, d. lgs 267/2000 (alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essi affidati) pertanto sono da ritenersi escluse le imposte di tipo patrimoniale come IMU perché non correlate ad un servizio.

⁴ L'ufficio tecnico non è un servizio ma è un'unità organizzativa trasversale e strumentale a cui competono diverse funzioni/servizi (urbanistica, edilizia privata, lavori pubblici, manutenzioni, ecc), ad esclusione dell'urbanistica che è compresa nella **funzione di cui alla lett. d)** le restanti funzioni/servizi sono da annoverare nell'ufficio tecnico come previsto Allegato 14) d.lgs 118/2011 nella funzione di cui alla lettera a).

⁵ Attiene alla funzione fondamentale l) esclusa dall'obbligo della gestione associata, art. 14, comma 28, dl.78/2010;

⁶ Attiene alla funzione fondamentale l-bis) servizi in materia statistica introdotta dall'art. 1, comma 305 Legge 228/2012 con decorrenza 1/1/2013;

⁷ Comprende le spese: per la programmazione dell'attività di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale; per il reclutamento del personale; per la programmazione della dotazione organica, dell'organizzazione del personale e dell'analisi dei

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

Ancor prima di individuare i servizi pubblici da comprendere nella funzione è necessario fare un focus sul termine “organizzazione”. Se tale termine viene utilizzato dal legislatore come sinonimo di “gestione” oppure con un’accezione diversa. Considerato che il legislatore all’art. 42 comma 2 lett. e) TUEL prevede tra le competenze del Consiglio la sola “organizzazione dei pubblici servizi” e all’art. 112 lo stesso legislatore disciplina la gestione dei servizi pubblici, è da ritenere che i due termini non possano avere analogo significato, anche perché laddove il legislatore ha voluto attribuire entrambe le funzioni (organizzazione e gestione) l’ha previsto in modo espresso come la funzione di cui alla lett. f) in materia di servizio rifiuti. L’organizzazione a differenza della gestione è una funzione di regolazione del servizio. Nella fattispecie dei servizi pubblici a titolo esemplificativo significa individuazione delle modalità di affidamento del servizio, degli obblighi di pubblico servizio posti in carico al soggetto gestore, dei sistemi di controllo dell’efficienza ed efficacia del servizio. In altre parole la definizione del contenuto dei contratti di servizio. Passando all’analisi dei servizi pubblici da ricomprendere nella funzione va preliminarmente sottolineato che il termine servizio pubblico di interesse generale è di derivazione comunitaria e comprende tutti i servizi rivolti alla collettività (non comprende i servizi strumentali) siano essi a rilevanza economica o privi di rilevanza economica. La funzione è di carattere generale e non trova corrispondenza nel glossario del nuovo bilancio armonizzato. Concludendo i nodi da sciogliere sono: a) Per “organizzazione” si intende la sola funzione di regolazione dei servizi o anche la funzione di gestione? b) Quali servizi sono compresi nella funzione, tutti i servizi pubblici locali compresi quelli privi di rilevanza economica, e quelli la cui organizzazione è prevista dalla legge per ambiti territoriali ottimali (servizio idrico, gas, servizi energetici)?

Servizi

- 1) trasporto pubblico locale;
- 2) illuminazione pubblica
- 3) parcheggi
- 4) farmacie comunali

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

Allo stato attuale l’esercizio della funzione non può considerarsi operativo. Le disposizioni normative (artt 65 e 66 d.lgs112/98, art. 1 commi da 195 a 200 L. 296/2006, art. 19 d.l. 78/2010) che attribuiscono tale funzione ai comuni, non sono immediatamente operative, essendo previsti decreti governativi attuativi che non risultano essere adottati.

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla Pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

LA funzione rientra nella missione 8 programma 1, è da ritenere che il contenuto della funzione vada interpretato limitatamente all’attività di pianificazione, pertanto predisposizione, adozione, approvazione degli strumenti urbanistici generali e attuativi, nonché l’arredo urbano, la manutenzione e il miglioramento qualitativo degli spazi pubblici esistenti (piazze, aree pedonali..). La funzione relativa al rilascio delle autorizzazioni edilizie rientra nella funzione di cui alla lett. a) servizio ufficio tecnico come stabilito nel glossario Allegato 14 d. lgs 118/2011: “comprende le spese per l’amministrazione dei piani regolatori, piani urbanistici, piani di zona e dell’utilizzo dei terreni e dei regolamenti edilizi. Comprende le spese per la pianificazione di zone di insediamento nuove o ripristinate, per la pianificazione del miglioramento e dello sviluppo di strutture quali alloggi, industrie, servizi pubblici, sanità, istruzione, cultura, strutture ricreative, ecc. a beneficio della collettività, per la predisposizione di progetti di finanziamento per gli sviluppi pianificati e di riqualificazione urbana, per la pianificazione delle opere di urbanizzazione. Comprende le

fabbisogni di personale; per la gestione della contrattazione collettiva decentrata integrativa e delle relazioni con le organizzazioni sindacali; per il coordinamento delle attività in materia di sicurezza sul lavoro. (allegato 14 d.lgs 118/2011).

⁸ Negli altri servizi generale sono compresi quei servizi previsti dalla legge come obbligatori: lo sportello unico attività produttive – SUAP (drp 160/2010), l’Ufficio relazioni con il pubblico - URP (legge 150/2000), Centrale Unica di committenza di cui all’art. 33, comma 3bis d. lgs. 163/2006;

spese per l'arredo urbano e per la manutenzione e il miglioramento qualitativo degli spazi pubblici esistenti (piazze, aree pedonali..).

Missione 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Programmi:

01) urbanistica e assetto del territorio

02) ~~edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico popolare~~⁹

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi¹⁰

Missione 11 – Soccorso civile

Programmi:

01) Sistema di protezione civile

02) Interventi a seguito di calamità naturali

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi¹¹

Missione 09 Sviluppo sostenibile e tute del territorio e dell'ambiente

Programma 03 Rifiuti

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

La funzione trova corrispondenza nella missione 12, comprende tutti i servizi ivi compresi ad esclusione del servizio necroscopico cimiteriale. Essendo i cimiteri beni demaniali si ritiene che la titolarità del servizio deve rimanere in capo ai comuni.

Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programmi

01) Interventi per l'infanzia e i minori e per gli asili nido

02) Interventi per la disabilità

03) Interventi per gli anziani

04) Interventi per i soggetti a rischio esclusione sociale

05) Interventi per le famiglie

~~06) Interventi per il diritto alla casa~~

07) Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali

08) Cooperazione e associazionismo

~~09) Servizio necroscopico e cimiteriale~~

h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;¹²

⁹ È da ritenere che la funzione non comprenda il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale in analogia all'esclusione già prevista dall'art 21 della legge 42/2009.

¹⁰ La funzione trova perfetta corrispondenza nella missione 11 del nuovo bilancio armonizzato;

¹¹ la funzione trova perfetta corrispondenza nella missione 9, programma 3. La funzione prevede sia l'organizzazione sia la gestione integrale del servizio igiene urbana compresa la riscossione del relativo tributo;

¹² La funzione trova perfetta corrispondenza nella missione 04

Missione 04 Istruzione e diritto allo studio

Programmi:

- 01) Istruzione prescolastica
- 02) Altri ordini di istruzione
- ~~04) Istruzione universitaria¹³~~
- ~~05) Istruzione tecnica superiore¹⁴~~
- 06) Servizi ausiliari all'istruzione
- 07) Diritto allo studio

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;¹⁵

Missione 03 Ordine pubblico e sicurezza

Programmi:

- 01) polizia municipale e amministrativa;
- 02) sistema integrato di sicurezza urbana;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.».16

Missione 01 “Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo”

Programmi:

- 07) Elezioni e consultazioni popolari – Anagrafe e stato civile

I-bis) servizi in materia statistica¹⁷ e Servizi informativi (tecnologia dell'informazione e della comunicazione - ICT)¹⁸

Missione 01 “Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo”

Programma

- 08) Statistica e sistemi informativi

¹³ Non è un servizio di competenza dei comuni;

¹⁴ Non è un servizio di competenza dei comuni;

¹⁵ la funzione trova perfetta corrispondenza nella missione 03

¹⁶ la funzione trova perfetta corrispondenza nella missione 01 programma 07, è escluso l'obbligo della gestione associata

¹⁷ la funzione trova perfetta corrispondenza nella missione 01 programma 8

¹⁸ I servizi informativi (ICT) sono un'ulteriore funzione da gestire obbligatoriamente in forma associata ai sensi dell'art 14, comma 28 del d.l. 78/2010.

CONCLUSIONI

In attesa di un auspicato intervento legislativo che provveda ad allineare le funzioni fondamentali con le missioni e programmi del nuovo bilancio armonizzato, si chiede attraverso una circolare ministeriale o altro atto amministrativo idoneo di fornire un criterio univo e valido per tutto il territorio nazionale per definire il contenuto delle funzioni fondamentali che obbligatoriamente devono essere gestite in forma associata preferibilmente a mezzo Unione o in alternativa tramite Convenzione.

Riassumendo, i principali nodi da sciogliere sono, relativamente:

- alla funzione di cui alla lett. a) va chiarito se i servizi strumentali contenuti nella missione 01 (organi istituzionali, segreteria generale, ufficio tecnico, risorse umane) vadano ricompresi nella funzione fondamentale o meno e negli altri servizi generali possano essere compresi quei servizi obbligatori per legge (SUAP, CUC, URP, Controlli interni)
- alla funzione di cui alla lett. b) va chiarito se con il termine organizzazione dei servizi di interesse generale il legislatore intendesse la sola funzione di regolazione del servizio e non anche la gestione, considerato che laddove il legislatore ha voluto attribuire entrambe le funzioni (organizzazione e gestione) l'ha fatto in modo espresso, come per la funzione di cui alla lett. f). Inoltre se i servizi di interesse generali a cui fa riferimento la funzione comprendo quelli a rilevanza economica già organizzati per legge in ambiti territoriali omogenei e anche quelli privi di rilevanza economica;
- alla funzione di cui alla lett. c) va chiarito quali funzioni possono svolgere i comuni, considerato che a tutt'oggi non si è ancora in attesa di decreti attuativi.
- alla funzione di cui alla lett. g) va chiarito se l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali effettuata da aziende speciali o altri enti appositamente costituiti (fondazioni), sulla base degli ambiti territoriali individuati dai Piani di zona di cui alla legge 328/2000, può essere considerata di fatto una gestione in forma associata e pertanto assolvere l'obbligo.