

Zbigniew Witkowski, Tomasz Jędrzejewski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

COOPERAZIONE TRA GLI ENTI AUTONOMI
TERRITORIALI IN POLONIA
(STRUTTURE FACOLTATIVE DELLE
AUTONOMIE LOCALI)

Il 1 gennaio 1999 è entrata in vigore la Legge del 24 luglio 1998 sull'adozione della principale suddivisione territoriale dello Stato a tre livelli¹, secondo la quale le unità della suddivisione principale della Repubblica di Polonia sono: comuni (gminy), distretti (powiaty) e voivodati corrispondenti alle regioni. Tutte le unità della suddivisione principale adottata costituiscono attualmente anche gli enti pubblici territoriali, che hanno tra i loro elementi costitutivi: territorio, abitanti che compongono la comunità, compiti e competenze specifici per l'amministrazione pubblica, per la cui realizzazione sono stati fondati, nonché la possibilità di fruire di potestà amministrativa; grazie a quest'ultima possono compiere, in modo efficace, i compiti loro delegati². Partendo dall'organizzazione, a tre livelli, degli enti territoriali in Polonia (autogoverno comunale, distrettuale e regionale) possiamo svolgere un'analisi del sistema di cooperazione tra gli enti autonomi territoriali, dal punto di vista della struttura, sia orizzontale – tra gli enti dello stesso grado, sia verticale – tra gli enti di gradi diversi.

¹ G.U. Polacca n. 96, comma 603, con successive modifiche.

² RĄCZKA P. (2011), *Wspólnota samorządowa*, in: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka (a curia di), *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora, Toruń, p. 57.

Il punto di partenza per stabilire l'ambito e le forme di cooperazione tra gli enti territoriali, rappresenta sicuramente l'art. 172 comma 1 della Costituzione della Repubblica di Polonia, del 2 aprile 1997³, che sancisce che gli enti godono del diritto di associazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 172 comma 2 gli enti autonomi territoriali godono del diritto di unirsi ad associazioni internazionali di comunità locali e regionali nonché di collaborare insieme alle comunità locali e regionali di altri paesi. Quanto alle regole di fruizione, da parte degli enti autonomi territoriali, dei suddetti diritti, la Costituzione riporta alle leggi specifiche. Va sottolineato che anche l'art. 10 comma 1 della Carta Europea delle Autonomie Locali, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985⁴, sancisce il diritto delle comunità locali all'associazione. Infatti, a norma delle suddette disposizioni, le comunità locali, esercitando le proprie facoltà, godono del diritto di cooperare e di associarsi con altre comunità locali, nell'ambito della legge, al fine di realizzare i compiti di loro comune interesse. Le comunità locali possono anche cooperare con le comunità di altri paesi, in conformità alle leggi in vigore.

La cooperazione tra gli enti autonomi territoriali si basa sul principio di volontarietà ed eguaglianza di posizione degli organismi collaboranti, in regime privo di rapporto di supremazia e subordinazione.

La cooperazione tra gli enti autonomi territoriali può essere eseguita sotto forma di diritto pubblico e di diritto privato (civile). Le principali forme di cooperazione di carattere pubblico sono regolate dalle leggi sulle autonomie locali, di cui fanno parte le unioni comunali, le intese e le associazioni degli enti autonomi territoriali. La cooperazione sotto forma di diritto pubblico non esclude però l'utilizzo delle forme di diritto civile. Il sistema giuridico in Polonia prevede anche una possibile cooperazione tra gli enti autonomi territoriali in una forma mista.

Le leggi sulle autonomie locali includono diverse disposizioni in materia di forme di cooperazione basate sul diritto amministrativo, limitando la possibilità di fruirne dal punto di vista sia soggettivo, sia oggettivo.

A norma della Legge dell'8 marzo 1990 sulle autonomie dei comuni⁵, l'espletamento dei compiti pubblici può essere realizzato mediante la cooperazione tra gli enti autonomi territoriali. I comuni, le unioni dei comuni e le associazioni degli enti autonomi territoriali, possono prestarsi aiuto o dare supporto ad altri enti locali, incluso un aiuto finanziario.

³ G.U. Polacca n. 78, comma. 483 con successive modifiche.

⁴ G.U. Polacca del 1994, n. 124, comma 607, emendamento in G.U. Polacca del 2006 n.154, comma 1107.

⁵ Ossia G.U. Polacca del 2001, n. 142, comma 1591 con successive modifiche.

D'altro canto, la Legge del 5 giugno 1998 sulle autonomie dei distretti⁶ sancisce che il distretto può concludere le intese – in materia di attribuzione di compiti pubblici agli enti territoriali locali – anche con il voivodato, sul cui territorio si estende il territorio del distretto. Tali intese devono essere pubblicate sulla gazzetta ufficiale regionale. Si noti che alle intese stipulate da un distretto si applicano le Leggi sulle autonomie dei comuni. I distretti, unitamente alle unioni e alle associazioni dei distretti, possono prestarsi aiuto o dare supporto ad altri enti autonomi territoriali, incluso un aiuto finanziario.

La Legge del 5 giugno 1998 sulle autonomie dei voivodati⁷ rappresenta una base per la fondazione – ai fini dell'espletamento dei compiti pubblici – delle unità organizzative territoriali regionali, nonché per la stipula degli accordi con altri soggetti. Il voivodato ha facoltà di concludere, con altri voivodati o enti autonomi territoriali ubicati sul territorio del voivodato, le intese circa l'affidamento di compiti pubblici da realizzare. Anche in caso di autonomie regionali, alle intese stipulate (che devono essere pubblicate sulla gazzetta ufficiale regionale) si applicano le Leggi sulle autonomie dei comuni. Anche i voivodati possono prestarsi aiuto o dare supporto ad altri enti autonomi territoriali, incluso l'aiuto finanziario. La Legge sulle autonomie dei voivodati rappresenta una base per la fondazione, da parte del voivodato, di associazioni anche con i comuni e i distretti, cui si applicano le relative disposizioni della Legge del 7 aprile 1989 – Legge sulle associazioni⁸.

L'obiettivo principale della cooperazione tra gli enti autonomi territoriali, soprattutto sotto forme di diritto pubblico, consiste nella realizzazione dei compiti pubblici intesi come soddisfazione del fabbisogno collettivo delle comunità locali: le collettività dell'autogoverno territoriale⁹. Nella letteratura, le unioni basate sul principio di volontarietà, che svolgono le funzioni di amministrazione pubblica, sono definite come unioni a scopo determinato.

Va anche sottolineato che la Legge sulle autonomie comunali, prevede un'eccezione alla regola di cooperazione volontaria sotto forma di unione dei comuni, in quanto l'art. 64 comma 4 della Legge può imporre ai comuni l'obbligo di fondare un'unione, determinandone al contempo i compiti e le modalità di approvazione dello statuto. Attualmente non vige nessuna legge che imponga direttamente ai comuni l'obbligo di fondare un'unione. Tuttavia la Legge del 25 marzo 1994,

⁶ Ossia G.U. Polacca del 2001, n. 142, comma 1592 con successive modifiche.

⁷ Ossia G.U. Polacca del 2001, n. 142, comma 1590 con successive modifiche.

⁸ Ossia G.U. Polacca del 2001, n. 79, comma 855 con successive modifiche.

⁹ LEONSKI Z. (2001), *Samorząd terytorialny RP*, C.H. Beck, Warszawa, p. 145.

abrogata nel 2002, sull'ordinamento della Capitale - Città di Varsavia¹⁰ costituiva base per il funzionamento dell'unione obbligatoria dei comuni di Varsavia, ossia di undici comuni facenti parte della Capitale, Città di Varsavia. Come viene sottolineato nella letteratura, alcune delle caratteristiche di un'unione obbligatoria sono tipiche e determinanti per i comuni che realizzano i compiti a norma della Legge del 28 luglio del 2005 sulle cure termali, città termali e zone di protezione termale della salute, nonché sui comuni con lo status di località termale¹¹. Infatti, ai sensi dell'art. 3 della suddetta Legge, qualora i confini di una località termale o di una zona di protezione termale della salute corrispondano ai confini amministrativi di più di un comune, i diritti e i doveri previsti dalla Legge in oggetto, devono essere realizzati a norma delle condizioni e delle disposizioni definite dall'art. 64-74 della Legge sulle autonomie comunali, ossia delle normative recanti le unioni e le intese tra i comuni. Tale regola viene adottata anche nel caso che i confini di una località termale o di una zona di protezione termale della salute oltrepassino i confini amministrativi di più di un comune¹².

La principale forma di cooperazione tra gli enti autonomi territoriali sono le unioni dei comuni. A norma della Legge sulle autonomie comunali, i comuni possono fondare unioni di comuni, al fine di realizzare insieme compiti pubblici. La Legge sulle autonomie distrettuali acconsente ai distretti di fondare unioni con altri distretti, al fine di realizzare insieme compiti pubblici, quali rilascio di decisioni su questioni individuali inerenti all'amministrazione pubblica. Va notato che le leggi, in materia di ordinamento dell'amministrazione delle autonomie locali, non prevedono la possibilità di fondare unioni da parte delle autonomie regionali (voivodati). Va sottolineato che le unioni dei comuni, come strutture facoltative, non hanno carattere corporativo¹³.

Le unioni sopramenzionate sono fondate in seguito all'adozione di relative delibere dai consigli degli enti competenti. Le leggi non impongono un numero minimo di membri dell'unione, che quindi può essere formata anche da due comuni o da due distretti. Ma prima che ciò accada, si devono intraprendere alcune azioni previste dalla legge. In primo luogo, gli enti interessati debbano concordare, mediante propri organi, tutti gli elementi essenziali, quali ambito e caratteristiche dell'attività che sarà esercitata dalla futura unione. In secondo

¹⁰ G.U. Polacca n. 48, comma 195 con successive modifiche.

¹¹ G.U. Polacca n. 167, comma 1399 con successive modifiche.

¹² BANDARZEWSKI K. (2010), *Związki i porozumienia międzygminne*, in: P. Chmielnicki (a cura di), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, p. 626.

¹³ CHMIELNICKI P. (2006), *Związki komunalne*, in: W. Kisiel (a cura di), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa, p. 144.

luogo, i consigli degli enti territoriali interessati adottano le delibere di fondazione dell'unione o di approvazione del suo statuto. Ovviamente tutti i consigli degli enti interessati devono adottare uno statuto uguale. Le suddette delibere sono approvate con la maggioranza assoluta dei voti dei componenti definiti per legge, del consiglio comunale o distrettuale.

Il legislatore ha indicato gli elementi cardine dello statuto dell'unione, che deve indicare:

1. denominazione e sede dell'unione;
2. componenti (membri) e durata dell'unione;
3. compiti dell'unione;
4. organi dell'unione, loro struttura, ambito e modalità di azione;
5. regole di utilizzo delle strutture e dei dispositivi dell'unione;
6. regole di partecipazione ai costi delle attività congiunte, ai profitti, nonché di copertura delle perdite subite dall'unione;
7. regole di adesione e di uscita dei membri, nonché regole contabili inerenti al patrimonio;
8. regole di chiusura dell'unione;
9. altre regole in materia di cooperazione.

In caso di unioni dei distretti, il legislatore sancisce che lo statuto debba definire le modalità per apportare modifiche allo statuto, in quanto, in caso di unioni dei comuni, le modifiche allo statuto possono essere apportate solo secondo le disposizioni sulla predisposizione dello statuto. Le decisioni in merito devono essere incluse in ogni statuto dell'unione. Lo statuto può regolare anche altre questioni, non indicate dalle Leggi, inerenti alla struttura o al corretto funzionamento dell'unione, a condizione che non siano contrarie alle Leggi sulle autonomie locali o ad altre disposizioni in vigore¹⁴.

L'unione acquisisce personalità giuridica alla data della pubblicazione del suo statuto. Tuttavia, ancora prima della pubblicazione dello statuto, le unioni devono essere registrate. Sia il registro delle unioni dei comuni, sia quello delle unioni dei distretti, sono tenuti dal ministro competente per le questioni amministrative. Il regolamento del Ministro degli Interni e dell'Amministrazione del 5 ottobre 2001, sulle modalità di tenuta del registro delle unioni dei comuni e sulla publi-

¹⁴ CYBULSKA R. (2010), *Związki i porozumienia międzygminne*, in: B. Dolnicki (a cura di), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, p. 816.

cazione degli statuti delle unioni¹⁵, emesso ai sensi dell'art. 68 comma 3 della Legge sulle autonomie comunali, definisce il modo di notifica dell'avvenuta fondazione dell'unione dei comuni, le modalità di tenuta del registro e di pubblicazione dello statuto dell'unione dei comuni. Per data di pubblicazione dello statuto si intende la data di emissione della gazzetta ufficiale del voivodato, su cui il voivoda (rappresentante del Governo nel voivodato) decide la pubblicazione dello statuto, previa notifica sulla registrazione dell'unione scritta dall'organo che tiene il registro. Le disposizioni analoghe sono state inserite nel regolamento del Ministro degli Interni e dell'Amministrazione del 18 ottobre 2001, sulle modalità di esercizio del registro delle unioni dei distretti e sulla pubblicazione degli statuti delle unioni¹⁶, emesso ai sensi dell'art. 68 comma 4 della Legge sulle autonomie distrettuali. Inoltre, l'art. 68 comma 3 della Legge sulle autonomie distrettuali costituisce base per presentare ricorso alla Corte Amministrativa, contro la decisione che respinge la domanda d'iscrizione dell'unione dei distretti nell'apposito registro. Questi registri, visto il loro carattere, sono registri aperti al pubblico. La registrazione dell'unione, quindi, rappresenta una condizione preliminare per l'acquisizione della personalità giuridica e per iniziare l'attività. Tutti i diritti e i doveri dei comuni e dei distretti aderenti all'unione comunale, legati alla realizzazione dei compiti affidati a questa unione, passano all'unione a partire dal giorno di pubblicazione dello statuto.

L'unione costituisce un soggetto di diritto pubblico, autonomo nei confronti di comuni o distretti, che esegue compiti per conto proprio. La realizzazione dei compiti per conto proprio riguarda non solo compiti delle autorità territoriali ma anche i compiti dell'amministrazione di governo affidati all'unione. L'unione si assume una piena responsabilità della realizzazione dei compiti delegati che non si limita alla responsabilità nell'ambito del diritto amministrativo, ma include anche altri tipi di responsabilità, soprattutto di diritto civile. Di conseguenza, l'unione risponde delle proprie azioni ai sensi del diritto pubblico e patrimoniale.

Le unioni dei comuni e dei distretti hanno personalità giuridica e l'attribuzione della stessa significa capacità di avere diritti e doveri patrimoniali, nonché capacità di acquisirli mediante le azioni intraprese dagli organi dell'unione. L'unione può compiere autonomamente attività di carattere giuridico, azioni di diritto civile e i relativi atti processuali.

L'organo primario delle unioni dei comuni e dei distretti è l'assemblea, definita dalla Legge come organo costitutivo e di controllo. Tale disposizione è con-

¹⁵ G.U. Polacca n. 121, comma 1307.

¹⁶ G.U. Polacca n. 131, comma 1472.

forme alle leggi che definiscono le caratteristiche dei Consigli Comunali e Distrettuali. Ciò significa che l'Assemblea possiede competenze costitutive e funzioni di controllo per le questioni delegate all'unione dai suoi membri o da organi dell'amministrazione pubblica. L'Assemblea può agire solo nell'ambito dei compiti esplicitamente delegati all'unione. Non è possibile intraprendere la realizzazione dei compiti in base a presunzione delle competenze. L'Assemblea gode delle competenze definite al riguardo del campo d'applicazione e delle regole, per i Consigli Comunali e Distrettuali.

Se lo statuto dell'Assemblea non stabilisce diversamente, il numero dei membri dell'Assemblea di un'unione dei comuni è pari al numero dei comuni, quali membri dell'unione. La suddetta regola, definita dalla legge, per cui ogni comune ha un membro nell'Assemblea, ha un carattere facoltativo e può essere variato dalle relative disposizioni dello statuto. Privare il comune della rappresentanza nell'Assemblea è inammissibile. Se lo statuto non definisce regole specifiche, gli autorizzati a essere membri dell'Assemblea sono, ex lege, i sindaci dei comuni rurali, dei comuni misti e delle città. Dietro il consenso del Consiglio, il comune può essere rappresentato nell'unione dal vicesindaco dei comuni rurali, dei comuni misti e delle città o da un consigliere. Di conseguenza il gruppo di persone a cui, su proposta del sindaco dei comuni rurali, dei comuni misti e delle città, si può affidare questo ruolo, è stato limitato ai membri dell'organo costitutivo del comune e al vicepresidente dell'organo esecutivo monocratico. La rappresentanza del comune all'assemblea dell'unione viene affidata dietro una delibera del consiglio comunale; la designazione di questa persona può avere un carattere individuale e riguardare un candidato concreto o consistere nell'indicazione fissa di questo ruolo negli organi comunali e la persona che lo ricopre sarà rappresentante del comune nell'Assemblea dell'unione. Fanno parte invece dell'Assemblea dell'unione dei distretti, due rappresentanti di ogni distretto appartenente all'unione. È il Consiglio del Distretto a designare i propri rappresentanti.

Le assemblee delle unioni comunali e distrettuali prendono decisioni sotto forma di delibere. Per diventare legalmente valide, devono essere votate dalla maggioranza assoluta del numero, stabilito per statuto, dei membri dell'Assemblea. Le Leggi non prevedono eccezioni alla suddetta regola. Di conseguenza le delibere dell'Assemblea, recanti anche questioni di carattere ordinario o procedurale, devono soddisfare questo requisito.

Un membro dell'Assemblea può tuttavia sollevare per iscritto un'obiezione alla delibera assembleare. L'obiezione può riguardare ogni atto di volontà dell'Assemblea approvato sotto forma della delibera e può essere presentata entro 7

giorni dalla data di adozione della delibera. La presentazione dell'obiezione comporta la sospensione della realizzazione della delibera e fa nascere l'obbligo di ulteriore esame della questione in merito. Alla delibera successiva, soggetta all'obiezione, si applicano le regole generali relative alla determinazione della volontà dell'Assemblea. Non si può presentare un'obiezione valida per una delibera approvata in seguito a nuovo esame della questione in oggetto.

Le unioni posseggono anche gli organi esecutivi che sono – a norma della Legge sulle autonomie locali – le giunte convocate e revocate dall'Assemblea. L'Assemblea adotta le delibere con la maggioranza assoluta dei voti del numero, stabilito per statuto, dei membri dell'Assemblea. Di regola solo i membri dell'Assemblea godono del diritto elettorale passivo. Tuttavia lo statuto dell'unione può consentire un'elezione dei membri della giunta esecutiva non facenti parte dell'Assemblea, ma in un numero non superiore a 1/3 dei membri della giunta esecutiva. Dai dati del Ministero degli Interni e dell'Amministrazione emerge che, al 31 marzo 2011, in Polonia operano oltre duecento giunte comunali e due giunte distrettuali registrate¹⁷.

La seconda forma, di diritto pubblico, di cooperazione degli enti autonomi territoriali sono le intese. Le funzioni e gli obiettivi dell'istituzione dell'intesa corrispondono a quelli delle unioni comunali e delle unioni distrettuali. Ciò riguarda anche il tipo di compiti che possono essere attribuiti a mezzo dell'intesa. È diverso invece il modo di esercizio dei compiti nell'ambito della cooperazione in base all'intesa. Il soggetto che realizza questi compiti è solo un ente di autogoverno territoriale: membro dell'intesa. Le leggi in materia di enti autonomi territoriali non prevedono che i compiti da realizzare vengano approvati da più di un comune, un distretto o un voivodato. Questi organismi, realizzando i compiti affidati, fruiscono del proprio apparato sussidiario e dei soggetti sotto il loro controllo. Le leggi in materia di enti autonomi territoriali stabiliscono chiaramente che i diritti e i doveri legati alla realizzazione dei compiti loro attribuiti, passano sull'ente autonomo territoriale interessato. Va ricordato però che l'ente, che affida i compiti pubblici e le relative competenze a un ente delegato, non può svincolarsi dai suoi obblighi risultanti dalle leggi sugli enti autonomi territoriali e risponde, della realizzazione di tali doveri, nei confronti dei cittadini. Ciò avviene indipendentemente dal fatto se li realizzi da solo o a mezzo di un altro ente.

Accettando i compiti, gli enti autonomi territoriali devono, in primo luogo, disporre delle risorse patrimoniali che consentiranno loro di compiere le opere

¹⁷ Ministero degli Interni e dell'Amministrazione, www.mswia.gov.pl.

delegate. Ciò potrà impegnare l'ente delegante a mettere a disposizione le suddette risorse per intero o in parte, nonché ad assicurare i fondi per il loro mantenimento e per gli investimenti. A questo punto risulta rilevante la Legge sulle autonomie comunali, a norma della quale i comuni aderenti all'intesa sono obbligati a partecipare ai costi di realizzazione di un'opera affidata. Tale disposizione prevede una possibile richiesta, da parte del comune (facente parte dell'intesa) che realizza i compiti in oggetto, di copertura dei costi legati alla realizzazione delle opere, rivolta al comune al cui favore viene realizzata una data prestazione. Purtroppo manca una legge analoga in materia delle autonomie dei distretti o dei voivodati, riguardante le intese stipulate tra i distretti e i voivodati. Si presume che tali disposizioni siano regolate dall'intesa stessa. Inoltre, al riguardo delle questioni non definite dall'intesa, il legislatore rinvia alle disposizioni sulle unioni dei comuni e dei distretti. Tali leggi si applicano solo in un ambito in cui le problematiche in merito non siano state regolate dall'intesa. Gli enti che concludono l'intesa possono quindi, tramite le relative decisioni, regolare diversamente le questioni che, per quanto riguarda le unioni, sono state formulate, in modo incondizionato, dalle leggi in vigore.

Sarebbe opportuno notare che le città con diritti di distretto possono fondare le unioni e concludere le intese comunali con diversi comuni.

È necessario distinguere le unioni e le intese comunali dalla possibilità di creare, da parte dei comuni, dei distretti e dei voivodati, una rappresentanza congiunta esecutiva sotto forma di associazione. Un legge che permetta agli enti autonomi territoriali di creare soggetti di questo tipo si rende necessaria, in quanto al loro funzionamento si applicano le disposizioni della Legge sulle associazioni, la quale stabilisce che le associazioni possono essere fondate da persone fisiche. Una persona giuridica può ricoprire solo il ruolo di membro di supporto dell'associazione. A norma della legge sulle autonomie comunali, i comuni possono fondare le associazioni al fine di promuovere i concetti di autonomie locali e la difesa di interessi comuni. Al riguardo dei distretti e voivodati, il legislatore non adotta principi simili. L'oggetto dell'esercizio delle associazioni dei comuni, definito in modo molto generico, non limita in alcun modo la loro attività. I comuni possono fondare le associazioni per diversi scopi e in diversi sistemi territoriali. La Legge sulle autonomie distrettuali prevede anche la possibilità di fondare, da parte dei distretti, associazioni con i comuni. La Legge sulle autonomie regionali consente invece di fondare, da parte del voivodato, le associazioni anche con i comuni e i distretti. L'organizzazione, i compiti e le modalità di funzionamento dell'associazione sono definiti dallo statuto che deve includere tutti gli elementi previsti dalle disposizioni delle relative Leggi sulle associazioni.

Alle associazioni formate in questo modo si applica la Legge sulle associazioni, che consente di apportare modifiche alle sue disposizioni. Ad esempio la Corte Suprema ha stabilito che alle associazioni fondate in questo modo non si applica l'art. 9 della Legge sulle associazioni, secondo il quale i fondatori devono essere quindici¹⁸. La presente materia è attualmente regolata da tutte le Leggi sulle autonomie locali che indicano esplicitamente che un'associazione di enti autonomi territoriali deve essere fondata da almeno tre fondatori. Va sottolineato che le associazioni degli enti autonomi territoriali devono essere sorvegliate a norma della Legge sulle associazioni e non in base alle Leggi sulle autonomie locali¹⁹. Come indicato dalla letteratura, sotto forma di associazioni operano le rappresentanze nazionali degli enti locali, quali: Związek Miast Polskich (Unione delle Città Polacche), Unia Miasteczek Polskich (Unione delle Cittadine Polacche), Związek Powiatów Polskich (Unione dei Distretti Polacchi), Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (Unione dei Voivodati della Repubblica di Polonia), o Związek Gmin Wiejskich RP (Unione dei Comuni Rurali della Repubblica di Polonia). A questo punto occorre sottolineare che ad esempio l'Unione delle Metropoli Polacche (Unia Metropolii Polskich) opera in forma di fondazione²⁰.

Ai sensi del già menzionato art. 172 comma 2 della Costituzione della Repubblica di Polonia, gli enti autonomi territoriali godono del diritto di unirsi ad associazioni internazionali di comunità locali e regionali, nonché di collaborare insieme alle comunità locali e regionali di altri paesi. Le regole della collaborazione saranno determinate con una legge specifica. Attualmente, le questioni inerenti alla cooperazione internazionale sono regolate sia dalle Leggi sulle autonomie comunali, distrettuali e regionali, sia dalla Legge del 15 settembre 2000 sui principi di adesione degli enti territoriali alle associazioni internazionali delle comunità locali e regionali²¹. Va sottolineato che fino all'entrata in vigore di questa Legge specifica, solo la Legge sulle autonomie regionali (dei voivodati) ha previsto le possibilità di intraprendere una cooperazione internazionale. Ai sensi dell'art. 75, il parlamentino del voivodato adotta le "Priorità di cooperazione tra il voivodato e soggetti esteri", definisce le finalità primarie di cooperazione estera,

¹⁸ Decisione della Corte Suprema del 30 aprile 1993, III CZP 48/93. OSN 1993, n. 1, voce 200.

¹⁹ DOLNICKI B. (2001), *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, p. 162.

²⁰ IZDEBSKI H. (2001), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa, p. 206.

²¹ G.U. Polacca n. 91, comma 1009 con successive modifiche.

le priorità geografiche della collaborazione futura e le intenzioni di adesione alle associazioni regionali internazionali. Sia le “Priorità di cooperazione tra il voivodato e soggetti esteri”, sia le iniziative estere del voivodato, soprattutto le bozze degli accordi di cooperazione regionale, possono essere adottate dietro consenso del ministro competente per gli affari esteri. Le delibere in merito devono essere approvate con la maggioranza assoluta dei voti del parlamentino del voivodato, determinata per legge. Le delibere in materia di cooperazione estera e gli accordi di collaborazione regionale stipulati, sono inviati dal maresciallo del voivodato (presidente dell’autonomia regionale) al ministro competente per gli affari esteri e al ministro competente per l’amministrazione pubblica. La cooperazione tra il voivodato e le comunità regionali di altri Paesi, è realizzata a norma del diritto interno, della politica estera dello Stato e dei suoi obblighi di carattere internazionale, nei limiti dei compiti e delle competenze del voivodato. Il voivodato partecipa alle attività delle istituzioni regionali internazionali e viene ivi rappresentato in conformità ai principi definiti dall’intesa stipulata tra le organizzazioni nazionali che associano gli enti territoriali.

La Legge in vigore, sui principi di adesione degli enti autonomi territoriali alle associazioni internazionali delle comunità locali e regionali, sancisce le regole di adesione di tutti gli enti territoriali, alle associazioni internazionali delle comunità locali e regionali, chiamati nella Legge “associazioni”. Con “associazione”, nel senso definito dalla Legge, si intende organizzazioni, unioni o associazioni fondate dalle comunità locali di almeno due Paesi, a norma del loro diritto nazionale. Gli enti territoriali possono aderire e partecipare alle associazioni, nei limiti dei loro compiti e delle loro competenze, agendo però in conformità al diritto polacco, alla politica estera dello Stato e ai suoi obblighi di carattere internazionale. Il legislatore ha sancito che la cooperazione internazionale non può comportare una delegazione – a favore dell’associazione, cui aderiscono le unioni degli enti autonomi territoriali o a favore di qualunque membro associato – della realizzazione dei compiti dell’ente territoriale aderente, né un trasferimento di beni immobili o diritti patrimoniali sui beni immateriali, appartenenti a questo ente.

L’adesione all’associazione richiede una delibera dell’organo costitutivo dell’ente territoriale approvata con la maggioranza assoluta dei voti, dei componenti definiti per legge. Ma la delibera entra in vigore solo previo il consenso del ministro competente per gli affari esteri, in forma di decisione amministrativa. La delibera viene presentata al ministro degli Esteri, tramite il voivoda competente. L’adesione all’associazione comporta, per l’organo esecutivo dell’ente territoriale, un obbligo di presentare immediatamente, a: voivoda competente per territorio in

oggetto, ministro competente per l'amministrazione pubblica, ministro competente per lo sviluppo regionale e ministro competente per gli affari esteri, l'informativa sull'avvenuta adesione all'associazione unitamente al documento comprovante. Il legislatore ha imposto questo obbligo all'organo esecutivo dell'ente territoriale anche in caso di ritiro dell'ente territoriale dall'associazione, o in caso di scioglimento dell'associazione. Il ministro competente per l'amministrazione, pubblica sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia "Monitor Polski", sotto forma di pubblicazione ufficiale, l'elenco degli enti autonomi territoriali che nell'anno solare precedente hanno aderito alle associazioni, hanno co-fondato un'associazione o ne sono usciti, nonché un elenco dettagliato di associazioni sciolte, di cui questi enti facevano parte. Occorre far notare ad esempio che dalla notifica ufficiale del Ministro degli Interni e dell'Amministrazione del 30 dicembre 2010 – circa l'elenco degli enti autonomi territoriali che hanno aderito alle associazioni internazionali delle comunità locali e regionali, dal 1 gennaio 2006 fino al 31 dicembre 2009, circa l'elenco degli enti autonomi territoriali che hanno co-fondato le associazioni internazionali delle comunità locali e regionali, dal 1 gennaio 2006 fino al 31 dicembre 2009 e sull'elenco degli enti autonomi territoriali che sono usciti dalle associazioni internazionali delle comunità locali e regionali, dal 1 gennaio 2006 fino al 31 dicembre 2009²² – risulta che nel periodo indicato hanno aderito, alle associazioni internazionali delle comunità locali e regionali, trentun comuni, tre comuni hanno co-fondato le associazioni in oggetto e due distretti e nove comuni sono usciti da queste organizzazioni.

Inoltre, ai sensi della Legge del 7 novembre 2008 sui gruppi europei di cooperazione internazionale²³, che sancisce le regole di organizzazione di questi gruppi, al fine di realizzare le disposizioni del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 sui gruppi europei di cooperazione internazionale (GECT)²⁴, gli enti autonomi territoriali hanno la facoltà di aderire ai suddetti gruppi. L'obiettivo di questa istituzione consiste nel facilitare e nel promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale tra i membri, al fine di rafforzarne la coesione economica e sociale²⁵.

²² Monitor Polski del 2011, n. 3, comma 38.

²³ G.U. Polacca n. 218, comma. 1390.

²⁴ G.U. dell'UE L 210 del 31.07.2006, p. 19.

²⁵ BANDARZEWSKI K. (2010), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, p. 669–700.

Le suddette disposizioni dimostrano chiaramente che gli enti autonomi territoriali fruiscono in Polonia, in modo molto attivo, di basi per organizzare il funzionamento delle proprie strutture facoltative, soprattutto sotto forme di diritto pubblico. Ciò ci permette di sostenere l'ipotesi che siano proprio le autonomie locali a sapere come realizzare, nel modo migliore, i compiti pubblici e quindi solo la costituzione di basi giuridiche per la fondazione delle unioni, delle intese e delle associazioni dei comuni, nonché la definizione delle forme di cooperazione internazionale, possano consentire un adeguato sviluppo di questi organismi.

Summary

THE CO-OPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND (FACULTATIVE LOCAL GOVERNMENT STRUCTURES)

A three-level structure of Polish local government (commune local government, district local government and voivodan local government) is the basis for the analysis of local government units interaction both in the horizontal configuration (between units of the same level) as well as in the vertical configuration (between units of different levels of local government). The Constitution and the European Charter of Local Self-Government undoubtedly form the legal basis for determination of local government co-operation nature and forms. The essence of co-operation of local government units has been based on the principle of voluntariness and equal status of cooperating entities. Such cooperation might proceed both in public law forms as well as private (civil) law forms. The basic public law forms of co-operation include commune unions, agreements and associations of local government units. Undertaking of co-operation in public law forms, however does not exclude use of civil law forms of the co-operation. The primary objective of co-operation of local government units is to perform public duties understood as meeting the collective needs of the local communities. Local government units have also the right to join international associations of local and regional and the co-operation with local and regional communities of other countries. Units of local government in Poland have been actively exploiting the legal basis for organization of facultative local government structures, in particular in public law forms.

Streszczenie

WSPÓLDZIAŁANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO W POLSCE
(FAKULTATYWNE STRUKTURY SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO)

Trójszczeblowa struktura polskiego samorządu terytorialnego (samorząd gminny, powiatowy i samorząd województwa) stanowi podstawę do analizy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego zarówno w układzie poziomym między jednostkami tego samego szczebla, jak i w układzie pionowym – między jednostkami różnych szczebli.

Punktem wyjścia do ustalenia istoty i form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest niewątpliwie Konstytucja RP oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego opiera się na założeniu dobrowolności i równorzędnej pozycji podmiotów współpracujących. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego może się odbywać zarówno w formach prawa publicznego, jak i prawa prywatnego (cywilnego). Do podstawowych form współpracy o charakterze publicznym należą związki komunalne, porozumienia i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Podjęcie współpracy w formach publicznoprawnych nie wyklucza jednak wykorzystania w ramach takiej współpracy form prawa cywilnego. Podstawowym celem współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych rozumianych jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności – wspólnot samorządowych.

Jednostki samorządu terytorialnego mają także prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce bardzo aktywnie wykorzystują prawne podstawy do organizowania funkcjonowania fakultatywnych struktur samorządowych, w szczególności w formach prawa publicznego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, związki komunalne, porozumienia międzygminne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego.