

# ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE e ruoli apicali : spunti di RIFORMA PER LE AUTONOMIE



Proposta elaborata in  
collaborazione con  
**Anci Emilia Romagna**  
Presentata da Paolo Neri





A Montallegro (Agrigento)  
manca l'autista dello scuolabus:  
alla guida ci va il sindaco



# IL CONTESTO IN CUI CITROVIAMO

**il 70 % dei  
Comuni in Italia ha  
meno di 5.000  
abitanti**

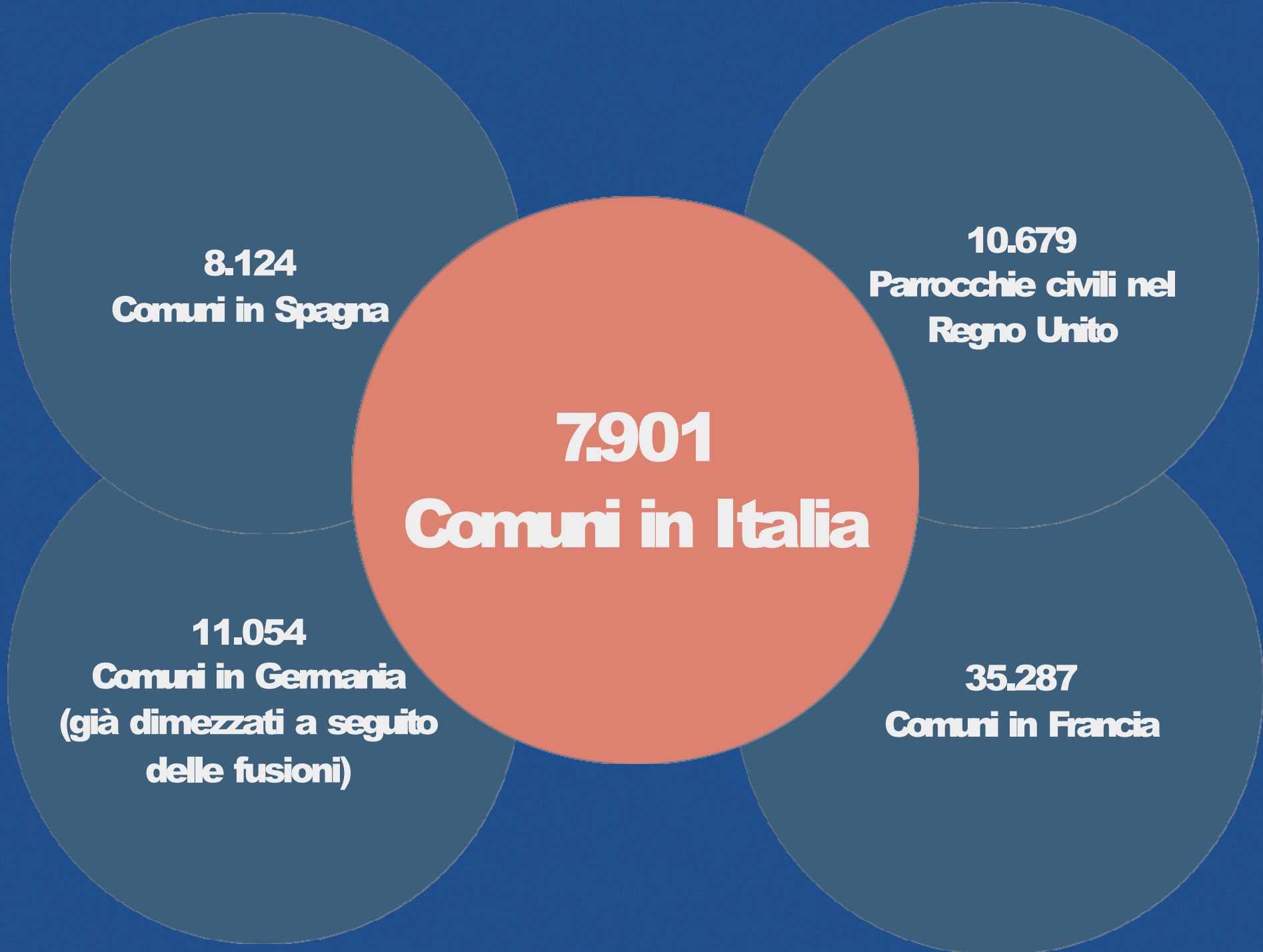
# “COMUNI POLVERE”

**5.530 Comuni su 7.901**  
**hanno meno di 5.000 abitanti:**  
nonostante alcuni comportamenti certamente encomiabili dei singoli amministratori e dipendenti, non sono in grado di organizzare i loro servizi nel rispetto di *standard* ottimali di efficacia ed efficienza

*(Fonte: elaborazione IFEL su dati ISTAT 2023)*



Di fronte ad un problema **cronico** come questo, è opportuno prendere spunto da quello che avviene negli altri Paesi europei...



Come si vede, le democrazie europee più avanzate hanno un numero di enti locali **più elevato del nostro**.  
Il problema determinante non è dunque il numero degli enti locali, ma la loro “inadeguatezza”.

## MODELLI DI RAZIONALIZZAZIONE



**FUSIONE**  
**(modello tedesco)**  
Cancella l'identità locale  
Massima sintesi possibile

**UNIONE**  
**(modello francese)**  
Preserva l'identità locale  
I benefici sono gradualità



Da diversi decenni ci arroveliamo sul dubbio se sia più vantaggioso *il modello tedesco o quello francese*.  
In realtà, quello che conta è capire che non possiamo più rimandare la riorganizzazione della PA **per ambiti gestionali ottimali.**

In tale ottica, abbiamo recepito nel 2001 il **principio di adeguatezza** nella nostra Carta costituzionale (**art. 118**). Se non che la traduzione concreta di tale principio, **mediante gli obblighi disposti con il decreto legge 78/2010 e poi sospesi dalla Corte costituzionale (sentenza n. 33/2019)**, è stata finora *assai deludente*: solo il 42 % dei Comuni italiani aderisce alle forme associative (unioni di comuni, comunità montane...) con una media limitata di funzioni associate (*Fonte: OPENITALIAE 2023*).

L'occasione è utile al fine anche di eliminare alcune palesi **incongruenze** presenti nell'ordinamento, che penalizzano i processi associativi e scoraggiano le Regioni meno avanzate...

- A livello istituzionale mancano le disposizioni sulla durata della carica di Presidente dell'Unione, esposto di conseguenza a gravi rischi in termini di stabilità;
- Inoltre, sono vietati i compensi per gli amministratori dell'Unione, a cominciare dal Presidente;
- A volte le Unioni sono dimenticate nelle disposizioni sul personale (cfr. stabilizzazione degli incaricati ex art. 110 TUEL) o in quelle sui finanziamenti agli enti locali (cfr. rimborso dello Stato sui maggiori costi delle utenze: 1,17 Mld nel 2022);
- Persino nei bandi PNRR le Unioni non sono sempre riconosciute (in particolare, i Comuni hanno dovuto rinunciare in parte ai fondi per la trasformazione digitale con riferimento alle funzioni conferite in Unione);
- Le Unioni “virtuose”, inspiegabilmente, hanno capacità assunzionali più ridotte di quelle dei Comuni “virtuosi”;
- Infine, non è riconosciuto il ruolo del segretario né tantomeno è messa a fuoco la figura del direttore generale nelle Unioni.

Eppure i Comuni in Unione dovrebbero avere quantomeno **le stesse occasioni** concesse ai Comuni fuori Unione; *anzi*, sarebbe logico che avessero **occasioni aggiuntive** come “premio” per aver intrapreso il percorso di razionalizzazione.

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
AMBITO  
TERRITORIALE



1. Si conferma anzitutto la necessità di riorganizzare il sistema amministrativo locale secondo “**ambiti territoriali ottimali**”, in attuazione del principio costituzionale di *adeguatezza*.

Tuttavia, la proposta è ispirata alla **sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019** con la quale è stato disposto il superamento degli obblighi “*a macchia di leopardo*”

previsti dal **DL 78/2010**, che non hanno dato i risultati attesi

Per dirla con la Corte: *“in tutti questi casi, in cui l’ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all’autonomia comunale non è in grado di raggiungere l’obiettivo cui è diretta la normativa stessa.”* In sostanza, secondo le ns proposte rispetto al DL 78/2010 il percorso associativo dovrebbe circoscriversi ragionevolmente ad una serie più limitata di funzioni obbligatorie ma che devono coinvolgere auspicabilmente la generalità degli enti appartenenti all’ambito territoriale.



L'obiettivo è sostenere tutti gli enti locali nel percorso verso il raggiungimento di standard ottimali in termini di efficacia ed efficienza nella erogazione dei servizi, a cominciare da quelli più complessi e/o innovativi, *dalla protezione civile alla cybersecurity.*





LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
FORMA  
ASSOCIATIVA



2. Si riconosce ai **Comuni** la libertà di scelta della forma associativa da istituire.

Al tempo stesso è opportuno prevedere una (significativa) *maggiorazione dei contributi a favore delle Unioni di Comuni*, in quanto più attrezzate delle semplici convenzioni rispetto agli obiettivi di **razionalizzazione**

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
FUNZIONI



3. La proposta si pone l'obiettivo di contribuire alla fattibilità concreta degli **obblighi associativi**, che vengono resi finalmente più chiari e tassativi.

La scelta delle funzioni da associare spetta ai **Comuni** nel rispetto dei predetti *obblighi* e tenuto conto degli *incentivi* destinati ai processi associativi

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
FUNZIONI



In sintesi, si propone **un mix equilibrato di obblighi e incentivi** al fine di allineare *“l’ingegneria legislativa con la geografia funzionale”*:

- Per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti gestione in forma associata, mediante unione o convenzione, di un nucleo minimo di 8 funzioni (*almeno 2 fra i seguenti servizi esterni: pianificazione urbanistica; servizi sociali; polizia locale; protezione civile; almeno 6 fra i seguenti servizi generali: personale, informatica, ragioneria, tributi, economato, controllo di gestione, acquisti generali e appalti pubblici*)
- la Regione può estendere gli stessi obblighi a tutti i Comuni appartenenti all’ambito, anche ai soli fini dell’accesso agli incentivi;
- le funzioni conferite devono essere oggetto di rilevanti incentivi.

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
FUNZIONI



In sostanza, **rispetto al DL 78/2010** il percorso associativo viene circoscritto ragionevolmente ad una serie più limitata di funzioni obbligatorie ma che devono coinvolgere la generalità degli enti appartenenti all'ambito territoriale; nella consapevolezza che senza tale estensione **i Comuni non farebbero massa critica** e il percorso risulterebbe privo di effetti favorevoli.

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
PRESIDENTE



4. Si propone di attribuire al Presidente dell'Unione un **compenso** adeguato per *ragioni di equità* rispetto alle altre cariche di vertice politico. Da valutare anche la possibile introduzione della **durata minima triennale** per la carica del Presidente, in modo da evitare prassi opinabili che contribuiscono alla *fragilità* del vertice politico, come la rotazione semestrale

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
COMPETENZE



5. E' indispensabile fare chiarezza in materia di **competenze degli organi di governo delle Unioni**, recependo all'interno del Testo unico degli enti locali i principi estrapolati dal *diritto vivente* con riferimento alle funzioni associate:

- le competenze politiche relative a *un singolo territorio comunale* spettano agli organi del Comune;
- se la deliberazione riguarda due o più enti ha un "*interesse comunitario*" e deve essere approvata quindi dagli organi dell'Unione, per ragioni di uniformità

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
DIREZIONE



6. Occorre dotare l'Unione di Comuni di **una guida gestionale adeguata**, in grado di dirigere l'Unione nel percorso di miglioramento dei servizi conferiti dai Comuni aderenti. A tale scopo occorre normare espressamente la piena applicabilità delle disposizioni vigenti nella generalità degli enti locali, con riferimento alla figura del segretario e a quella del direttore/coordinatore operativo  
*(se istituita)*

# La sentenza della Corte Costituzionale n.23 /2019 e l'apicalità del segretario comunale

La sentenza n.23 /2019 ha fortemente contribuito a rinsaldare la figura del Segretario e a dipanare, ancorchè in maniera non esaustiva i nodi che ne hanno minato la stabilità professionale.

Se ne sono affermate la apicalità e le caratteristiche essenzialmente manageriali non in contrasto o contraddizione con le correlate funzioni di legalità





# La sentenza della Corte Costituzionale n.23 /2019 e l'apicalità del segretario comunale

Si è data una conseguente legittimazione alla discrezionalità (temperata) della scelta ed alla temporaneità dell'incarico anche in conseguenza della presenza e addirittura possibile ulteriore estensione dei suoi compiti di direzione della struttura (conferimento della direzione generale)



# Il segretario comunale nell'ipotesi di revisione tuel

- Previsione di rafforzamento dei compiti di gestione dell'azione amministrativa e dell'articolato sistema dei controlli, in un'ottica di miglioramento delle prestazioni e della qualità dei servizi resi dall'ente locale.....
- compiti di sovrintendenza della gestione complessiva dell'ente, di responsabilità e di coordinamento



# Legalità ed efficienza

la legalità del resto non può considerarsi  
antitetica dell'efficienza come abbiamo avuto  
modo di riscontrare all'interno degli studi  
connessi alle P.A. più colpite da fenomeni  
corruttivi di maladministration ed al rating che  
viene attribuito alla nazione da parte di ogni  
investitore straniero



# LA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

Il corretto compendio dei rami di competenze manageriale/amministrativo renderà nei fatti il ruolo del segretario fondamentale e ben saldo nelle sue prerogative di vertice dell'Amministrazione; la riforma non potrà avere tentennamenti in tal senso



# Alcuni cardini della riforma

«assicurare l'indipendenza funzionale a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione dell'ente»



Questa la suggestione lanciata dalla bozza di legge delega



«salvaguardandone la specialità»

Questa sembra già la vera conquista dopo le traversie degli ultimi anni



Traspare certamente una rinnovata attenzione a rendere non influenzabile o debole l'attività del Segretario comunale ma sempre con occhio vigile al buon andamento. Il rischio della «indipendenza funzionale» ancorchè apparentemente appagante risiede nella possibile declinazione nel versante della astrazione dall'ente locale per cui si presta servizio e dai suoi obiettivi legati alle funzioni proprie o assegnate.



# «salvaguardandone.....la specialità»

**Per quanto riguarda l'assicurare la salvaguardia della specialità della figura** la bozza della riforma appare coerente con quanto già delineato dalle recenti pronunce della Consulta e da ultimo la sentenza n. 95/2021 della Corte Costituzionale Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019.



# La sentenza n. 95/2021 della Corte Costituzionale



È pur vero che la sentenza n. 23 del 2019, con riferimento alla disciplina statale recata dal d.lgs. n. 267 del 2000, ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina «relativamente discrezionale» del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo (salvo conferma). A tanto è giunta, tuttavia, alla luce delle garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio»



# La sentenza n. 95/2021 della Corte Costituzionale



NO AD accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa

NO A sottoposizione alla medesima disciplina di possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
ASSUNZIONI



7. Occorre dotare le forme associative di una struttura organizzativa adeguata colmando la grave *lacuna* contenuta nel decreto sugli spazi assunzionali del 2020. Il Testo unico deve pertanto:

- **parificare le “Unioni virtuose” ai “Comuni virtuosi”**, assegnando alle “Unioni virtuose” spazi assunzionali autonomi in aggiunta al turn over;
- **consolidare la possibilità per i “Comuni virtuosi” di cedere quote all’Unione**, così come prospettato dalla **deliberazione della Corte dei conti sezione Veneto (n. 5/2022)**.

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
ASSUNZIONI



Perchè i risparmi di spesa di personale non sono l'obiettivo unico delle gestioni associate, *ma uno degli obiettivi, sia pure importante,* unitamente a quello di assicurare progressivi miglioramenti qualitativi nei servizi erogati.

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
RISORSE



8. Le Unioni di Comuni devono essere:
- parificate ai Comuni ai fini dell'accesso alle occasioni di finanziamento, con estensione alle Unioni di tutte le disposizioni che riconoscono diritti o facoltà ai rispettivi Comuni (compreso il PNRR);
  - incentivate ulteriormente attraverso l'adozione di bandi di finanziamento, regionali e nazionali, mirati per le Unioni, con riferimento anche agli investimenti diffusi sul territorio (*ad es. rete ciclabile*)

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
PROGRAMMAZIONE E  
CONTROLLO



9. Occorre rafforzare gli **strumenti di programmazione e di controllo** dell'Unione e dei Comuni, in quanto essenziali in chiave di armonizzazione della governance multilivello; non a caso il controllo di gestione è stato inserito tra le funzioni da associare obbligatoriamente. **Se l'Unione è una "proiezione" dei Comuni aderenti, come teorizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 33/2019,** essi devono esercitare un **ruolo guida** in fase di programmazione e controllo: a tale scopo, necessitano di strumenti oggettivi in grado di favorire una conduzione auspicabilmente *coesa e controllata* dei processi associativi.

LA RIFORMA  
AUSPICABILE  
STABILITA' DELLE  
UNIONI



10. Per dare la necessaria *stabilità* all'Unione si potrebbe disporre una **durata minima** (10 anni?) dalla sua costituzione, in modo da arginare l'ipotesi dello scioglimento prematuro nonché di un esercizio arbitrario del diritto di recesso da parte del singolo Comune. Si ritiene *al contrario* di dover acconsentire alla revoca anticipata del conferimento di *singole funzioni*

LA RIFORMA  
AUSPICABILE:  
STABILITA' DELLE  
UNIONI



In questo modo *si bilancia* il **principio autonomistico** (art. 5 Cost.) con il principio di **adeguatezza** (art. 118 Cost.) e con la necessità di assicurare la dovuta *stabilità* ai processi associativi, nell'interesse delle comunità interessate.

Unioni di Comuni, PNR, assunzioni, segretari:  
è del tutto evidente la necessità di definire  
un quadro ordinamentale finalmente maturo,  
che consenta alle forme associative di realizzare  
*economie di scala significative e servizi innovativi.*



La proposta finalizzata a dare ampia diffusione ai processi associativi, è coerente peraltro con il ruolo che viene “restituito” agli **enti intermedi** (*province/città metropolitane*) **nell’ambito dei disegni di legge più recenti in materia.**

Occorre evidenziare con chiarezza la diversa missione assegnata a tali enti:

- \* le *Unioni di Comuni* sono **forme di cooperazione** a disposizione di quei Comuni che intendono migliorare gli standard di efficacia e di efficienza dei loro servizi;
- \* le *Province/Città metropolitane* sono **enti intermedi** tra i Comuni e la Regione e solo in via subordinata possono esercitare funzioni attribuite dai Comuni.

## QUANTO DESCRITTO PUO' NON RISULTARE SUFFICIENTE

Dalla riforma della *legislazione nazionale* scaturisce l'esigenza di intervenire anche sulla *legislazione regionale*; nella consapevolezza che senza un'azione proattiva da parte delle Regioni i percorsi associativi sarebbero scarsamente efficaci.

Come si diceva, il ruolo assertivo della Regione diventa fondamentale in fase di:

- delimitazione degli ambiti ottimali;
- definizione di obblighi associativi e/o incentivi per gli enti di dimensioni medio grandi;
- incentivazione delle unioni di comuni rispetto alle semplici convenzioni.

Nell'ambito delle previsioni regionali, spetta ai Comuni decidere ambito territoriale, forma associativa e funzioni da conferire.

**In questo modo, si possono armonizzare  
gli obiettivi di razionalizzazione del sistema  
con il principio autonomistico.**

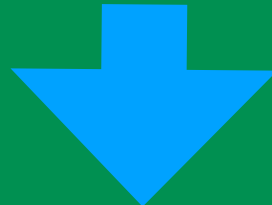
ASSOCIAZIONISMO VOLONTARIO

(Tuel)



ASSOCIAZIONISMO OBBLIGATORIO

(dl 78/2010)



ASSOCIAZIONISMO INCENTIVATO?

(riforma Tuel)



EMILIA  
ROMAGNA  
anci

**Prendo tre caffè alla volta  
per risparmiare due mance**

(Totò)



**Grazie per l'attenzione!**