

# LE UNIONI DEI COMUNI NORMATIVA E PROBLEMI OPERATIVI

*di Ivano Moreschini*

*Segretario Comunale titolare della Segreteria convenzionata Scandriglia-Orvinio(Ri)*

*Segretario Incaricato dell'Unione dei Comuni dell'Alta Sabina*

*(6 maggio 2004)*

## INDICE

Premessa: le Unioni dei Comuni tra “campanilismo” e modernità

1. Il quadro normativo: aspetti ordinamentali

2. Il quadro normativo: gli incentivi finanziari

2.1. Gli incentivi alle Unioni nelle ultime leggi finanziarie, tra scarsità di risorse ed esigenza di modifica dei criteri di riparto

2.2. Elementi di criticità: il contributo “straordinario”

3. Il quadro normativo: il ruolo delle Regioni. Previsioni e realtà. Il caso della Regione Lazio

4. I primi adempimenti- . Approvazione dello statuto e dell'atto costitutivo

5- La forma di governo dell'unione dei comuni

5.1- La composizione degli organi dell'Unione

5.2- L'insediamento degli organi

6- L'organizzazione amministrativa

6.1. Gli istituti per l'utilizzazione del Segretario Comunale e del personale degli enti associati. La normativa applicabile

6.2.1. Considerazioni su alcune esperienze concrete. Cenni alle problematiche relative alla figura del Segretario

6.2.2. Considerazioni su alcune esperienze concrete. Le convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi quale modalità di gestione del personale

6.3. Le innovazioni del CCNL 22 gennaio 2004

7- Le forme organizzative della gestione associata delle funzioni e dei servizi

8- Conclusioni: alcune problematiche emergenti dalle funzioni e dai servizi associati

## **PREMESSA: LE UNIONI DEI COMUNI TRA “CAMPANILISMO” E MODERNITA’**

L'affermazione delle Unioni dopo l'eliminazione dell'obbligo della fusione depone a favore di una lettura meno negativa di quello che viene definito in modo un po' dispregiativo “campanilismo”. Forse siamo di fronte in questi casi a fenomeni più complessi, che vanno oltre le frontiere del giuridico, ed intrecciano le questioni relative all'identità, collettiva ed individuale, alle prese con l'impatto con la modernizzazione.

Tra le tante pagine della sterminata bibliografia sull'impatto della modernità (adesso definita con un termine di moda “globalizzazione”) sulle vite degli individui del nostro tempo, propongo alcune righe di Tzvetan Todorov, critico letterario, storico e filosofo, direttore di ricerca del C.n.r.s. a Parigi: “Il nostro rapporto con il tempo si è incontestabilmente evoluto. La società tradizionale è defunta, con la sua popolazione stabile e sedentaria, e i suoi riti ben stabiliti, che si era sicuri di ritrovare da un anno all'altro. Tutto cambia intorno a noi, bisogna acquisire incessantemente nuove informazioni; la conservazione del passato è minacciata. E oggi si preferisce ignorare l'evolversi del tempo[...].Di fronte a questa aggressione contro la propria identità, perché ce n'è una, di fronte a questa amputazione, l'individuo moderno cerca di difendersi. Tutto accade come se egli percepisse con spavento lo scorrere sempre più accelerato del tempo, la sparizione sempre più rapida del passato, e cercasse di fare di tutto per frenare queste tendenze. Ma il rimedio finisce per porsi a sua volta come problema. Si risponde alla distruzione del quadro tradizionale con delle commemorazioni.[...] Sapremo accettare il trascorrere del tempo come la necessità di vivere al presente, pur riconoscendo che questo presente è fatto anche del passato, nella sua sostanza come nei suoi valori?” (Tzvetan Todorov, “Memoria del male, tentazione del bene”, Milano, Garzanti, 2001).

### **1. IL QUADRO NORMATIVO: ASPETTI ORDINAMENTALI**

Le Unioni di comuni si stanno affermando in maniera piuttosto incisiva nel mondo delle autonomie locali. E' opinione comune, tra chi si sta occupando di questi nuovi enti locali che questo sia dovuto soprattutto alla eliminazione dell'obbligo di fusione dopo 10 anni dalla costituzione dell'Unione che era previsto dalla legge 142 del 1990 (1).

Le disposizioni in materia di unioni di comuni previste dalla legge 142 del 1990 sono state riviste soltanto nove anni dopo, con la legge 265 del 3 agosto 1999. Con l'art.6 della legge 265 del 1999 sono stati eliminati gli obblighi relativi alla fusione, e sono state apportate alcune modifiche ulteriori :soppressione del limite di 5000 abitanti per i Comuni partecipanti all'Unione; introduzione dello Statuto dell'Unione dei Comuni al posto del vecchio regolamento previsto dall'art.26 della legge 142 del 1990; necessità di scelta del presidente dell'Unione tra i Sindaci dei Comuni partecipanti e previsione che gli altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli Comunali dei comuni partecipanti, con la garanzia della rappresentanza delle minoranze.

La legge 265 del 1999, come è noto, conteneva anche una delega al Governo per il riordino della normativa relativa all'ordinamento degli enti locali. A seguito di tale riordino, una nuova definizione delle unioni di comuni è contenuta nell'art.32, comma 1 del decreto legislativo n.267 del 18 agosto 2000, che recita: “Le Unioni di comuni sono enti locali, costituiti da due o più comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”

Il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, inoltre, nel confermare molte delle disposizioni previste dalla legge 265 del 1999, prevede altre significative novità: l'inserimento delle Unioni dei Comuni nell'elenco degli Enti locali previsto dall'art.2 del dlgs 267 del 2000 medesimo; l'estensione esplicita alle Unioni dei comuni dei principi previsti per l'ordinamento dei Comuni (2). Peraltro la previsione dell'art.32, c.5 relativa al numero dei componenti degli organi ha provocato qualche problema applicativo, tanto da richiedere un intervento interpretativo del Ministero degli

Interni, con una circolare immediatamente successiva all'entrata in vigore del testo Unico. Il problema che si poneva era il seguente: come si poteva conciliare la garanzia della rappresentanza delle minoranze con i limiti derivanti per la composizione degli organi dall'art.37 del decreto legislativo 267 del 2000 ?

Per fare un esempio concreto, in una Unione formata da sette piccoli comuni, che però non raggiungesse complessivamente la popolazione di 10.000 abitanti, la composizione del Consiglio dell'Unione si sarebbe dovuta limitare a 16 membri, ai quali si sarebbe potuto eventualmente sommare il Presidente per un totale di 17 membri. Per garantire la rappresentanza delle minoranze negli enti di secondo grado, la prassi più usata è quella della designazione da parte dei Consigli Comunali di tre membri complessivi, due per la maggioranza ed uno per la minoranza.

Nel caso che portiamo ad esempio, si sarebbe giunti a 21 componenti del Consiglio dell'Unione a fronte di un limite massimo di 17 membri.

Sono state ipotizzate nel dibattito pubblicistico elezioni di secondo grado in seduta congiunta da parte dei Consigli Comunali, con il limite massimo previsto dall'art.37 del dlgs 267 del 2000, con la presentazione di liste contrapposte. Tale soluzione deve essere sembrata evidentemente macchinosa al Ministero dell'Interno, che nella circolare sopra richiamata ha indicato come prevalente il principio della rappresentanza delle minoranze rispetto all'indicazione maggiormente restrittiva prevista dall'art.37 del dlgs 267 del 2000 (3).

La soluzione che è stata indicata con la circolare sopra richiamata sembra più una soluzione di buon senso, una sorta di moral suasion volta ad evitare la paralisi istituzionale delle Unioni di comuni che si stavano in quel momento affacciando sulla scena degli enti locali, piuttosto che una soluzione giuridica adeguata. Infatti, l'indicazione della legge è chiarissima, e non è certamente possibile, visto il sistema delle fonti normative esistente in materia, che essa venga smentita da una circolare del Ministero degli Interni, che non si vede quale effettiva cogenza possa avere su enti locali dotati di autonomia statutaria "nell'ambito dei principi fissati dal [presente] testo unico" (art.6, c.2 del dlgs 267 del 2000).

Dal punto di vista operativo, la disposizione sopra descritta ha provocato pronunce dei Comitati regionali di controllo, nel residuo periodo della loro attività intercorso tra l'entrata in vigore del Tuel e la loro scomparsa a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3 del 2001, che pur nella loro difformità, erano orientate alla sospensiva degli statuti che non rispettavano i limiti dell'art.37 del dlgs 267 del 2000.

Peraltro l'applicazione della legge costituzionale n.3 del 2001, che come è noto dovrà essere realizzata per quello che riguarda gli enti locali tramite una revisione del Tuel, dovrà sicuramente cercare di dare una risposta adeguata anche a questo particolare problema, che riguarda anche le Comunità Montane.

## **2.IL QUADRO NORMATIVO: GLI INCENTIVI FINANZIARI**

Per il decollo effettivo delle Unioni di comuni, una importanza almeno pari all'eliminazione dell'obbligo di fusione sopra descritto è senz'altro da attribuirsi alla migliore definizione degli incentivi finanziari. La legge 448 del 23 dicembre 1998, quindi precedente alla legge 265 del 1999 all'art.31, comma 12, infatti, destinava al finanziamento delle unioni, e delle fusioni di comuni, , 10 miliardi di lire per il 1999, 20 miliardi per il 2000 e 30 miliardi per il 2001.

Il Ministero dell'interno, con decreto del 1 settembre 2000, n.318 ( G.U. serie generale, 22 dicembre 2000) , ha successivamente emanato il "regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali".

Il fondo costituito dall'art.31, c.12 della legge 448 del 1999 viene destinato per il 15% ai comuni derivanti da procedure di fusione, per il 60% alle Unioni di Comuni e per il 25% alle comunità montane che esercitano funzioni comunali in forma associata.

Il regolamento stesso stabilisce i criteri per il riparto delle somme, che sono tre: la popolazione, il numero degli enti associati, i servizi esercitati in forma associata, entrando nel dettaglio delle percentuali di maggiorazione spettanti a seconda dei casi ad ogni singola Unione.

Un altro importante passo per un effettivo decollo dell'esperienza delle Unioni di Comuni, dal punto di vista della disciplina di dettaglio, è stata l'approvazione dei modelli di certificati per la richiesta e la determinazione del contributo erariale secondo i criteri definiti dal decreto del Ministero dell'Interno 1 settembre 2000, n.318. I modelli sono stati approvati con decreto del Ministro dell'Interno 14 dicembre 2000, pertanto subito a ridosso dell'emanazione del DM 318/2000, a testimonianza di una decisa volontà politica nel dare impulso al decollo delle Unioni di Comuni.

La legge 23 dicembre 2000, n.388, all'articolo 53, comma 10, ha confermato gli stanziamenti per le Unioni di Comuni e per le comunità montane per l'esercizio associato delle funzioni per 20 miliardi di lire.

Anche la legge finanziaria per l'approvazione del bilancio 2002, la n.448 del 28 dicembre 2001, ha previsto somme per le Unioni di Comuni, che peraltro si sono rivelate insufficienti rispetto al notevole incremento del numero delle Unioni stesse, tanto da dover essere integrate nel corso dell'anno 2002 con ulteriori stanziamenti per venti milioni di euro previsti dal decreto legge n.13 del 22 febbraio 2002, successivamente convertito con la legge n. 75 del 24 aprile 2002

## **2.1.Gli incentivi alle Unioni nelle ultime leggi finanziarie, tra scarsità di risorse ed esigenza di modifica dei criteri di riparto**

Il disegno di legge finanziaria per l'anno 2003, successivamente convertito nella legge 289 del 2002, prevedeva stanziamenti per complessivi euro 45 milioni, di cui una parte, 15 milioni di euro stranamente destinata agli investimenti. Nella deliberazione avvenuta alla Camera, inoltre, mentre è stato aumentato lo stanziamento iniziale di 25 milioni di euro a 45, è stato introdotto un riferimento espresso alle Unioni che abbiano quale finalità la fusione nei loro Statuti per l'assegnazione degli ulteriori 20 milioni stanziati. Come abbiamo visto sembra un riferimento un po' contraddittorio, visto che è indubbio che le Unioni abbiano cominciato a decollare proprio grazie all'eliminazione dell'obbligo della fusione, avvenuto con la legge 265 del 1999.

Il successivo passaggio al Senato ha infatti eliminato sia il riferimento alla destinazione per investimento dei 15 milioni di euro sopra descritti, sia l'obbligo di prevedere la finalità della fusione negli statuti delle Unioni per il riparto degli ulteriori 20 milioni di euro stanziati. La Camera ha poi approvato a sua volta il testo così modificato dal Senato.

Quindi il testo definitivo della legge prevede uno stanziamento complessivo di 45 milioni di euro.

Per entrare più nel dettaglio, la versione finale dell'art.31 della legge finanziaria 2003, che contiene anche le disposizioni relative alle Unioni dei Comuni, prevede al comma 2 che "per l'anno 2003 è attribuito un contributo statale di 300 milioni di euro che, previa attribuzione dell'importo di 20 milioni di euro a favore delle Unioni dei comuni e di 5 milioni di euro a favore delle Comunità Montane ad un aumento del contributo di cui al comma 6 [...]".

Il citato comma 6 dell'art. 31, che è invece la disposizione a carattere generale, recita: "Per l'anno 2003 il contributo spettante alle unioni di Comuni e alle comunità montane svolgenti esercizio associato di funzioni comunali è incrementato di 25 milioni di euro. Per la ripartizione di tali contributi, e di quelli previsti per le stesse finalità da altre disposizioni di legge, si applica il regolamento di cui al decreto del ministro dell'Interno 1 settembre 2000, n.318, escludendo ai fini dell'applicazione dei parametri di riparto di cui agli articoli 3, 4, e 5 dello stesso regolamento i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti".

La novità contenuta nella disposizione citata è l'esclusione dei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti. E' chiara la finalità perequativa nei confronti dei piccoli comuni di questa disposizione, che tende ad evitare che Unioni formate da grandi Enti possano "svuotare" il fondo

stanziato per le Unioni, soprattutto in virtù dell'applicazione del parametro relativo alla popolazione.

Qualche mese dopo, il legislatore è ritornato sulla questione, con il decreto legge 31 marzo 2003, n.50, successivamente convertito nella legge 20 maggio 2003, n.116 (G.U. n.122 del 28 maggio 2003). L'articolo 1-quater, ai commi 7, 8, 9 e 10, infatti recita nel modo seguente:

*7. I contributi a favore delle unioni di comuni e delle comunità montane svolgenti l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali previsti dalle vigenti disposizioni di legge, ad eccezione di quelli di cui al comma 2 dell'articolo 31 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sono utilizzati anche per il finanziamento degli enti risultanti dalla fusione di comuni.*

*8. Qualora comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti facciano parte delle unioni di comuni, i parametri di riparto previsti dal decreto del Ministro dell'Interno adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 8, della legge 3 agosto 1999, n. 265, sono applicati considerando tali enti come comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti. Sono comunque esclusi ai fini dell'applicazione dei parametri di riparto i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.*

*9. Dall'attuazione dei commi 7 e 8 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

*10. Il secondo periodo del comma 6 dell'articolo 31 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è soppresso.*

E' evidente che la materia non ha raggiunto ancora un equilibrio, sia nella fonte che la disciplina, sia nel merito. Infatti le disposizioni della legge citata si sovrappongono, modificandolo, al quadro previsto dal decreto del ministro dell'Interno 1 settembre 2000, n.318, con l'intenzione di diminuire il peso assunto da alcune Unioni formate da grandi enti che, grazie al parametro della popolazione, avevano ottenuto un contributo straordinario molto consistente. Ciò vanificava in parte l'obiettivo principale che aveva spinto alla incentivazione delle Unioni, che era quello di superare la frammentazione dei piccoli comuni.

La modifica delle disposizioni normative non si è poi tradotta nell'adeguamento del Dm 318 del 2000, almeno fino ad oggi. Sul sito [www.anci.it](http://www.anci.it), link unioni di comuni è disponibile una bozza di modifica del decreto ministeriale, che peraltro non ha mai visto ufficialmente la luce.

E' invece stato effettuato il riparto dei fondi previsti dell'art.31, comma 7, lett.a) della legge 289 del 27 dicembre 2002, per l'esercizio in forma congiunta dei servizi di polizia locale, che erano stati stabiliti in complessivi 5 milioni di euro. Anche in questo caso il riparto è stato effettuato con un decreto del Ministro dell'Interno, pubblicato nella G.U. n.17 del 17 gennaio 2004, ed è finalizzato per il 50 per cento alla copertura delle spese correnti certificate, e al 50 per cento per la copertura delle spese in conto capitale specificate, relative ai sensi di polizia locale esercitati in forma associata.

L'obiettivo dichiarato dalla legge 289 del 2002 quale scopo del finanziamento stanziato era quello di "realizzare soluzioni integrate per lo sviluppo delle attività di controllo del territorio finalizzate ad incrementare la sicurezza dei cittadini secondo modelli di polizia di prossimità".

La legge 350 del 24 dicembre 2003, legge finanziaria 2004, è di nuovo intervenuta sulle Unioni di comuni, sia per il meccanismo che abbiamo visto, cioè il contributo considerato ordinario e non straordinario, sia per la permanente esigenza di definire meglio i criteri di riparto.

L'art.3, comma 27 della legge 350/2003, infatti, con una dicitura un po' fuorviante, recita: "Per l'anno 2004 il contributo spettante alle Unioni di Comuni è incrementato di 20 milioni di euro. L'incremento è riservato alle Unioni di Comuni che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi". Si diceva della dicitura fuorviante: infatti l'espressione "è incrementato" farebbe supporre che il contributo complessivo stanziato per le Unioni sia superiore ai 20 milioni di euro. In realtà non è così, visto che tale somma è finora quella complessiva disponibile per le Unioni. Come si vede, vi è una decisa diminuzione rispetto alla somma complessiva stanziata nel bilancio 2003.

L'articolo ritorna poi sull'aspetto dei criteri per il riparto, mettendo l'accento sul fatto che i servizi debbano essere effettivamente esercitati in forma associata. E' questo un aspetto centrale per il

successo delle Unioni: infatti, per il meccanismo della certificazione dei servizi associati, i contributi vengono assegnati senza una verifica del loro effettivo esercizio da parte delle Unioni. Non sembra solo un aspetto burocratico: ne va del successo di tutta la strategia legata all'incentivo di forme di associazione intercomunale, perché se il tutto si limita a certificazioni non suffragate dalla realtà, non si comprende l'utilità di tali incentivi economici.

## **2.2. Elementi di criticità: il contributo “straordinario”**

Il progressivo avvio di un sistema di finanziamenti da parte dello Stato, pertanto, è il secondo pilastro sul quale si sta fondando l'affermazione del nuovo ente locale rappresentato dalle Unioni di comuni. Peraltro, per le Unioni già operanti, sono evidenti alcuni elementi di criticità, che impediscono una corretta programmazione.

Il problema principale sta nella stessa definizione del contributo come “straordinario”: ciò deriva dal fatto che il fondo per le Unioni nel Bilancio dello Stato deve essere previsto di volta in volta con le leggi finanziarie annuali, non avendo una dotazione fissa nel bilancio dello Stato. Ciò si lega alla questione più generale della riforma del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti locali, che subisce continui rinvii per ragioni di riequilibrio tra i vari soggetti interessati, riequilibrio che genera ovviamente delle resistenze.

Il secondo problema, strettamente legato alla “straordinarietà” del contributo, deriva dalla comunicazione tardiva dei fondi disponibili per gli esercizi finanziari in corso.

E' evidente il riflesso negativo che la straordinarietà del contributo, le oscillazioni negli stanziamenti, unitamente alla comunicazione tardiva dei contributi, possono avere sulla possibilità di programmazione di un ente quale l'Unione di comuni, che ha come obiettivo fondamentale quello di permettere un coordinamento delle politiche di diversi enti minori, e che vede pertanto nella programmazione, come e più di altri enti pubblici, un aspetto centrale della propria possibilità di rispondere alle esigenze che ne hanno giustificato il varo.

## **3. IL QUADRO NORMATIVO: IL RUOLO DELLE REGIONI. PREVISIONI E REALTÀ. IL CASO DELLA REGIONE LAZIO**

Il fenomeno delle Unioni dei comuni si sta sviluppando in maniera un po' difforme da quelle che erano alcune impostazioni anche metodologiche desumibili dalla normativa degli ultimi anni.

Ci si riferisce in particolare al modello disegnato dalla legge 59 del 15 marzo 1997 e dal successivo decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998.

L'art.4 della legge 59 del 1997, infatti, prevedeva che le Regioni conferissero alle province, ai Comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Proseguiva poi dettando i principi fondamentali per il conferimento delle funzioni.

L'articolo 3 del decreto legislativo 112 del 1998, inoltre, prevedeva che “al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo”, il quale indicava alle Regioni di dover prevedere, “nell'ambito della propria autonomia legislativa, strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata tra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze”.

La Regione Lazio in materia di Unioni di comuni era intervenuta con la legge regionale n.30 del 30 luglio 1996 (BURL n.22 del 10 agosto 1996). Rispetto al quadro normativo nazionale dell'epoca, si trattava di una legge piuttosto avanzata, che prevedeva l'erogazione di contributi sulla base di fattori che poi saranno quelli ripresi dal DM 318 del 2000: numero dei comuni interessati; entità delle popolazioni dei Comuni aderenti all'unione, con priorità per le Unioni cui partecipano in

maggioranza comuni con popolazione inferiore ai duemila abitanti; rapporto tra i servizi erogati dai singoli Comuni e quelli erogabili dall'Unione.

La legge regionale dettava inoltre norme volte a "diffondere la cultura della fusione e per favorire la spontanea unione dei piccoli comuni", prevedendo erogazioni di contributo anche per gli enti locali che si associno con le forme previste dagli articoli 24 e 25 della legge 142 del 1990, con il fine della sperimentazione della gestione associata di pubblici servizi e/o funzioni. Tali contributi erano intesi a coprire le spese di primo impianto.

La legge prevedeva all'art.7 che la Giunta regionale predisponesse, entro due anni dall'entrata in vigore della legge medesima, uno schema di programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione di piccoli comuni di cui all'art.11, comma 2 della legge 142 del 1990, tenendo conto anche delle unioni già costituite o in fase di costituzione, delle comunità montane e dei consorzi tra enti locali. A tale previsione non è mai stata data attuazione, anche per la successiva incalzante evoluzione normativa nazionale derivante dalle leggi dette "Bassanini" sopra ricordate.

Il Consiglio Regionale ha invece approvato, con deliberazione n.423 del 25 febbraio 1998 i "criteri per la determinazione dei contributi finanziari per la gestione associata dei servizi da parte dei Comuni e delle comunità montane", in applicazione dell'art.8, 3° comma della legge regionale 30/96. I contributi hanno durata triennale, servono soprattutto per sostenere le spese di primo impianto, e vengono determinati sulla base di una serie di variabili, che sono un dettaglio dei criteri definiti dalla legge.

Per quello che riguarda la popolazione, viene presa in considerazione anche la densità, cioè il rapporto popolazione-territorio, nonché il decremento demografico, che viene preso in considerazione al fine di frenarne la dinamica, nel senso che è previsto un contributo maggiore a fronte di una percentuale più alta di decremento demografico negli ultimi cinque anni. Legata alla popolazione è anche la variabile relativa ai flussi stagionali, che vengono presi in considerazione al fine dell'aumento del possibile contributo.

Si considera anche il numero di Comuni associati, con un aumento di contributi con l'aumentare degli associati, nonché il numero di funzioni e servizi associati. Il Consiglio regionale compie anche una scelta di indirizzo in relazione ai servizi associati, premiando in modo differenziato i singoli servizi, a partire dalla depurazione, quindi la raccolta dei rifiuti, la manutenzione delle strade, la distribuzione di gas metano, le politiche per la gioventù, le politiche per gli anziani e gli handicappati, le biblioteche, gli uffici tecnici, la segreteria, l'informatizzazione dei servizi amministrativi e di anagrafe, la polizia locale, i tributi, le campagne di sensibilizzazione sulla cooperazione tra enti locali.

Un altro criterio preferenziale introdotto dalla deliberazione del Consiglio Regionale è la presenza di comuni deficitari all'interno dell'associazione.

La legge regionale 30 del 1996, che sembrava superata dalla successiva evoluzione normativa, resta a tutt'oggi la legge di riferimento della Regione Lazio per quello che riguarda la materia delle Unioni di Comuni. Infatti, la successiva legge 14 del 6 agosto 1999, recante "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" (BURL n.24 del 30 agosto 1999), che rappresenta l'applicazione della Regione Lazio del decreto legislativo 112 del 1998, contiene una serie di disposizioni che sono rimaste largamente inattuato, a cominciare dalla definizione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni.

L'art.10 della legge regionale 14/99 prevedeva che il Consiglio regionale con propria deliberazione avrebbe dovuto individuare per ciascuna materia compresa nei settori organici di cui ai titoli II, IV, V e VI della legge medesima, (relativi tra l'altro allo sviluppo economico e le attività produttive, il territorio, ambiente e infrastrutture, i servizi alla persona ed alla comunità) ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi, dettando una serie di elementi da prendere in considerazione. Alcuni degli elementi in particolare sono: la dimensione demografica dei comuni coinvolti, così che i servizi resi in forma associata interessino una popolazione complessiva non inferiore, di norma, a diecimila abitanti; le caratteristiche geografiche, ambientali

e storico culturali dei territori dei comuni coinvolti; la coincidenza, nelle zone montane, dell'ambito territoriale ottimale con la comunità montana.

La legge regionale 14 del 1999 tornava altresì specificamente sul problema degli incentivi per promuovere forme di gestione associata, richiamando gli articoli 7 ed 8 della legge regionale 30 del 1996, e prevedendo l'individuazione di nuovi criteri da parte della giunta Regionale, per la concessione alle unioni dei Comuni, alle comunità montane ed alle altre forme associative di comuni, di contributi in conto capitale per investimenti volti a favorire ed a rafforzare l'esercizio associato delle funzioni.

La previsione di un termine per la definizione degli ambiti territoriali ottimali non ha resistito al cambio della composizione della coalizione di governo della Regione Lazio. Infatti la legge regionale 12 gennaio 2001, n.2, all'art.25, comma 1 ha eliminato il termine inizialmente previsto di 120 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale 14/99 per tale adempimento, e la Giunta Regionale non è neanche intervenuta a disciplinare nuovamente la materia degli incentivi finanziari. Ovviamente non si tratta di un inadempimento burocratico: la complessità della materia e la stessa scelta metodologica di intervenire nella definizione degli ambiti territoriali ottimali, la definizione delle procedure di partecipazione degli enti interessati, insomma tutta la materia di cui stiamo parlando abbisogna di una chiarezza di indirizzo di politica legislativa ed amministrativa, di una vera e propria idea dell'amministrazione che non è scontato che sia condivisa da maggioranze politiche diverse.

A questo si deve aggiungere l'ulteriore, incalzante evoluzione normativa, questa volta addirittura di rango costituzionale, che ha portato in successive fasi alla riscrittura del Titolo V della costituzione, con le leggi costituzionali n. 1 del 22 novembre 1999, e n.3 del 18 ottobre 2001, che hanno riscritto le fondamenta del diritto delle regioni e delle autonomie locali.

Infatti, oltre alla nuova definizione delle forme e dei limiti dell'esercizio dell'autonomia da parte degli enti locali, che è materia attualmente di discussione a tutti i livelli, la previsione del nuovo articolo 123 della Costituzione, relativa allo Statuto Regionale, il quale in armonia con la costituzione, ne determini la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento impatta fortemente sul processo innescato con l'applicazione del decreto legislativo 112 del 1998. Basti pensare che è ormai normativa di rango costituzionale, e precisamente dell'art.123, c.4 della costituzione, la disposizione che prevede che in ogni regione lo statuto disciplini il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione tra le regioni e gli enti locali.

Per concludere questa breve panoramica sulla normativa della Regione Lazio in tema di unioni di comuni, e tornando ad uno dei temi conduttori di questo scritto, che è la concreta operatività delle Unioni dei Comuni, si può affermare che la Regione Lazio ha avuto un ruolo secondario rispetto al decollo che sta avvenendo nella regione di queste forme associative tra Comuni. Lo stanziamento previsto dal bilancio regionale è inadeguato per il sostegno alle forme associative, i contributi non arrivano se non almeno un anno o due dopo la richiesta, e si tratta di contributi di primo impianto, che non danno alcuna garanzia di continuità.

Vi è inoltre una sottovalutazione da parte della Regione Lazio del ruolo delle Unioni rispetto alle Comunità Montane, che sono senz'altro degli enti importanti e di maggiore tradizione rispetto alle Unioni, ma che non sono intercambiabili in tutto e per tutto con le Unioni. Ne è testimonianza la difficoltà che spesso si incontra, per esempio nella programmazione regionale dei servizi socio assistenziali, a far accettare come interlocutore le Unioni di Comuni, nonostante le dichiarazioni di principio che abbiamo sopra esaminato a favore delle Unioni.

In generale, e questo è un tema che trova d'accordo la dottrina più avvertita, vi è una evidente difficoltà delle regioni, e di alcune in particolare, a svolgere quel ruolo incisivo di programmazione e di raccordo istituzionale che è il presupposto del grande disegno di regionalizzazione che il nostro Stato sta affrontando. Queste difficoltà sono tanto più evidenti in una materia come le Unioni dei comuni, che rappresenta una novità istituzionale ed ordinamentale che comporta un profondo ripensamento della tradizionale impostazione derivante da una cultura amministrativa legata



all'adempimento burocratico purtroppo ancora fortemente radicata nelle Regioni, o almeno in alcune di esse. Pertanto esse rischiano di non essere traino, ma addirittura spesso ostacolo alla affermazione di un nuovo modo di amministrare.

#### **4.I PRIMI ADEMPIMENTI- APPROVAZIONE DELLO STATUTO E DELL'ATTO COSTITUTIVO**

L'Unione dei Comuni si costituisce, ai sensi dell'art.32, comma 2 del dlgs 267 del 2000, partendo dall'approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto da parte dei Comuni partecipanti. Il dato normativo non prevede procedure di consultazione della cittadinanza, che invece potrebbero essere opportune, vista la rilevanza della scelta che si compie.

La disposizione sopra citata rimanda alle procedure ed alle maggioranze richieste per le modifiche statutarie, come descritte dall'art.6, comma 4 del dlgs 267 del 2000.

La normativa così stringata non chiarisce, perché non può ovviamente farlo, alcune questioni che possono sorgere. Per esempio: che rapporto c'è tra lo Statuto del singolo comune partecipante e lo statuto dell'Unione dei Comuni che tale comune approva successivamente. Considerato che l'art.6, comma 2 del dlgs 267 del 2000 afferma che tra i contenuti obbligatori dello statuto vi sono "le forme di collaborazione tra comuni e province", vi deve essere un raccordo tra le disposizioni dello statuto del comune e quelle dello Statuto dell'Unione? In caso di sovrapposizione di disposizioni, quale è la fonte normativa prevalente? Anche se possono sembrare questioni oziose, esse hanno una ricaduta operativa. Per esempio, c'è da chiedersi se è possibile il recesso di un Comune dall'Unione dei Comuni, pur previsto dallo Statuto dell'Unione, senza la previa modifica dello statuto del Comune, che per eccesso di zelo aveva tra le proprie disposizioni la dicitura espressa: il Comune di [...] fa parte dell'Unione di [...].

Un'altra questione importante, nella fase di approvazione degli Statuti, sono i tempi previsti dall'art.6, comma 5 del dlgs 267 del 2000 per l'esecutività dei medesimi. La disposizione relativa all'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale deve considerarsi implicitamente abrogata dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001; rimane invece in vigore l'obbligo della pubblicazione per 30 giorni all'albo pretorio degli enti deliberanti. Anche qui ci sarebbe da chiedersi se i 30 giorni sono sufficienti a far assumere esecutività alla deliberazione di approvazione dello statuto, oppure se trovi applicazione ancora in questo caso l'art.134, comma 3 del dlgs 267 del 2000, che recita "Le deliberazioni non soggette a controllo necessario, o non sottoposte a controllo eventuale, diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione".

Sono discussioni che ormai sembrano non avere più alcuna importanza, come sicuramente comprenderanno gli operatori dei comuni che avessero la ventura di leggere queste righe. Eppure rappresentano ancora, nel nostro sistema amministrativo, un dato normativo ineludibile, che potrebbe comportare in caso di contenziosi la paralisi in partenza del costituendo ente.

In attesa della conclusione dei lavori di redazione del decreto legislativo previsto dall'art.2 della legge 131 del 5 giugno 2003, che dovrà adeguare alla Legge Costituzionale n.3 del 2001 il Testo Unico degli Enti locali, la stessa legge 131 del 2003 ha apportato alcune novità interessanti in tema di Statuti. Infatti l'art.4 di questa legge, relativo alla potestà normativa degli enti locali definisce i confini della potestà statutaria, che deve essere esercitata "secondo i principi fissati dalla Costituzione". Importante è inoltre il comma 5 che afferma che "il potere normativo è esercitato anche dalle Unioni di Comuni, dalle Comunità Montane ed isolate". Prosegue quindi con questo testo normativo l'indirizzo teso alla valorizzazione delle Unioni di Comuni.

Lo Statuto dell'Unione ha alcuni contenuti obbligatori: esso individua gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione, individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

L'atto costitutivo, dopo che i Consigli Comunali ne hanno approvato lo schema, deve essere sottoscritto dal legale rappresentante degli Enti (4). Dopo la sottoscrizione, deve essere iscritto al repertorio tenuto dal Segretario Comunale del comune che viene indicato nella fase iniziale come capofila, e successivamente registrato ai sensi del D.P.R. 131 del 1986, a tasa fissa.

Gli schemi di atto costitutivo che sono stati pubblicati (5) prevedono la forma pubblica amministrativa, con la presenza quindi dell'ufficiale rogante del Comune capofila. Nell'atto costitutivo, come avviene per le società e le associazioni private, devono essere indicati le finalità dell'Associazione tra Comuni, nonché la sede della medesima, ed anche il periodo di tempo previsto per la durata dell'associazione, che può essere anche a tempo indeterminato, visto che è stato superato dalla normativa più recente l'obbligo di fusione.

La stipula dell'atto costitutivo conferisce all'Unione la personalità giuridica di diritto pubblico, e la rende parte del sistema italiano delle autonomie locali.

Si nota peraltro che l'individuazione del comune capofila riveste una certa rilevanza anche ai fini della assegnazione dei contributi di primo impianto previsti dalla Regione Lazio, che abbiamo visto in precedenza. Infatti è al comune capofila che la Regione medesima assegna i contributi previsti dalla legge regionale n.30 del 1996, con le modalità che abbiamo sopra descritto.

## **5-LA FORMA DI GOVERNO DELL'UNIONE DEI COMUNI**

### **5.1-La composizione degli organi dell'Unione**

Interessante è la soluzione prospettata dal legislatore per quello che riguarda la composizione degli organi. In primo luogo occorre evidenziare che l'Unione dei Comuni non ha nessun organo che abbia un diretto rapporto con il corpo elettorale, trattandosi di Ente che è formato dai rappresentanti dei Comuni associati, con una garanzia di rappresentanza delle minoranze. Questo è un elemento che accomuna le unioni dei Comuni all'ente locale più vicino a queste, vale a dire la Comunità Montana.

Nel ribadire la normale composizione a tre degli organi degli enti territoriale, Presidente, esecutivo, rappresentativo, la norma stabilisce in particolare che l'organo monocratico Presidente dell'Unione deve essere scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati. Questo conferisce una particolare pregnanza all'aspetto istituzionale rispetto a quello dell'appartenenza partitica, e segna una significativa differenza rispetto alle Comunità Montane, anch'esse enti in cui l'organo rappresentativo è eletto dai consigli comunali dei Comuni appartenenti alla Comunità Montana medesima, e definite dal Testo Unico degli enti locali "Unioni di Comuni" (Art.27,c.1 dlgs 267 del 2000). Per quello che riguarda però il Presidente, il dettato normativo afferma che questi "può cumulare la carica con quella di Sindaco di uno dei comuni della Comunità".

Questo comporta una maggiore libertà nelle Comunità Montane nella composizione delle maggioranze a sostegno dell'esecutivo e del Presidente, configurando una perpetuazione della forma di governo "assembleare" che è invece stata superata nei Comuni prima dalla legge 142 del 1990, e poi in maniera più decisa con la legge 81 del 1993.

Invece il fatto che il Presidente dell'Unione dei Comuni debba essere obbligatoriamente un Sindaco dei Comuni associati, restringe notevolmente la scelta, disegnando una sorta di forma di governo "assembleare stabilizzata". Infatti, anche se alcuni Statuti prevedono la possibilità di presentare una mozione di sfiducia (6), sicuramente la restrizione della scelta condiziona la possibilità di aggregare maggioranze alternative, anche per il particolare rapporto istituzionale che viene a crearsi tra i Sindaci dei diversi comuni, che spesso sono i promotori reali delle Unioni che si stanno formando, e che quindi mantengono una forma di solidarietà istituzionale che spesso i partiti non riescono a scalfire.

Lo Statuto pertanto, pur con questi paletti, ha una certa autonomia per quello che riguarda la composizione degli organi: significativo è anche il fatto che la legge si limita a dire che "altri organi possono essere formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati". La dizione

“altri organi” sembra lasciare spazio alla possibilità di prevedere addirittura che i membri esterni delle Giunte degli organi partecipanti possano essere designati fuori dal novero dei consiglieri comunali presenti nei Consigli dell’Unione, purchè, come previsto dall’art.47, c.3 del dlgs 267 del 2000, nel rispetto dei requisiti previsti per la nomina a consigliere comunale. E’ quindi possibile inserire i membri esterni delle Giunte dei Comuni nell’organo esecutivo dell’Unione. Anche il principio della garanzia delle minoranze non prescrive un rapporto tassativo, per cui può darsi la possibilità di prevedere rapporti diversi di quello maggiormente diffuso che prevede due consiglieri di maggioranza ed uno di minoranza.

Anche questo contribuisce a stabilizzare la forma di Governo, poiché per esempio un rapporto tre consiglieri di maggioranza-uno di minoranza, pur rispettando formalmente il principio di garanzia di rappresentanza nelle minoranze, rende più difficile un cambiamento di maggioranze all’interno dei Consigli, almeno sulla carta.

## **5.2-L’insediamento degli organi**

L’insediamento degli organi dell’Unione avviene dopo la stipula dell’atto costitutivo, nonché dopo la nomina dei rappresentanti dei singoli Consigli dei Comuni partecipanti all’associazione all’interno del Consiglio dell’Unione.

Lo Statuto avrà cura di prevedere il soggetto al quale spetta la convocazione del Consiglio per l’insediamento: normalmente tale potere viene conferito al Sindaco del comune che è stato individuato come capofila. La seduta di insediamento si apre con la presa d’atto delle nomine effettuate dai Consigli Comunali, e prosegue con la nomina del Presidente dell’Unione.

Per l’insediamento del Consiglio dell’Unione c’è bisogno di un pubblico ufficiale verbalizzante, che abbia i requisiti previsti dalla legge. Pertanto, normalmente nello statuto che viene approvato da tutti i consigli comunali dei comuni associati, si inserisce una norma transitoria, che prevede chi debba essere il segretario verbalizzante. Anche in questo caso, come per il ricevimento nel repertorio dell’atto costitutivo, la scelta più ovvia è quella di affidare al segretario comunale del Comune capofila questa funzione.

L’atto con il quale si procede alla nomina del Presidente può essere basato sulla presentazione di un documento programmatico sottoscritto da un certo numero di consiglieri, sul quale si chiede un voto di fiducia, che deve essere espresso dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio (7).

La nomina della Giunta dell’Unione spetta successivamente al Presidente eletto dal Consiglio con proprio atto. Il ruolo dello Statuto dell’unione nella determinazione della composizione della giunta è molto ampio. Infatti, abbiamo visto che il vincolo principale è quello dettato dall’art.32, comma 5 del decreto legislativo 267 del 2000. Tale norma di rinvio, dopo aver affermato che “alle Unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l’ordinamento dei Comuni”, si sofferma in particolare sugli organi, disponendo che “il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell’ente.”.

Non sembra ripetersi per la composizione delle Giunte dell’Unione la problematica che abbiamo accennato all’inizio rispetto alla composizione dei Consigli, che ha provocato la circolare del Ministero degli interni che abbiamo visto in precedenza.

Infatti, l’art. 47 del dlgs 267 del 2000, che detta le norme in materia, lascia agli statuti la possibilità di ampliare il numero minimo di assessori previsto dall’articolo medesimo per classi di Comuni, ed ha senz’altro una maggiore flessibilità applicativa dell’art.37, che riguarda i Consigli Comunali.

Per le Unioni di Comuni, inoltre, abbiamo visto che l’art.32, comma 3, affermando che gli organi dell’Unione sono formati da componenti delle giunte e dei consigli comunali, lascia ampi margini di scelta, in relazione al precedente status del nominando assessore: il Presidente può attingere sia nel consiglio dell’Unione, sia tra i componenti dei Consigli e delle Giunte Comunali, ed ancora

anche tra i componenti esterni di queste ultime. Tutti costoro, purché siano in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità, e compatibilità alla carica di consigliere comunale ( art.47, c.3 del dlgs 267 del 2000), possono ricoprire la carica di Assessore nella giunta dell'Unione.(8)

### **5.3-Dopo l'insediamento degli organi: la difficoltà dei primi passi**

Nell'esperienza concreta che si sta verificando nelle tante Unioni che sono nate, dopo l'insediamento degli organi si apre una lunga fase nella quale l'Unione ha serie difficoltà operative. Il motivo di queste difficoltà è molto semplice: per essere inserita all'interno del sistema nazionale delle autonomie locali, l'Unione deve comunicare la propria costituzione al Ministero dell'Interno, nonché alla Regione di appartenenza. Questo adempimento ha un duplice fine: il primo è quello di far conoscere la nascita del nuovo organismo agli Enti ed organi preposti tuttora, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, al controllo degli organi degli enti locali. Gli enti interessati sono quindi: il Ministero dell'Interno, tramite le Prefetture-Uffici territoriali del Governo; la Regione, ente destinatario delle funzioni di organizzazione degli ambiti territoriali ottimali, ai sensi dell'art.3 del dlgs 114 del 1998, nonché dell'art.33 del dlgs 267 del 2000. L'altra finalità della comunicazione è quella di chiedere i contributi previsti dalle rispettive normative, statali e regionali, che abbiamo richiamato in precedenza.

Come abbiamo sopra accennato, però, il sistema dei trasferimenti dello Stato e della Regione Lazio, per il caso che abbiamo preso in esame, è ancora in una fase embrionale, ed inoltre vi è una oggettiva esigenza di verifica della consistenza e delle caratteristiche delle Unioni costituenti, al fine di quantificare in maniera corretta i contributi spettanti.

Pertanto, è ben difficile per la neonata Unione cominciare ad operare a pieno regime. E' necessario senz'altro l'approvazione di un bilancio, per predisporre il quale bisogna che vi siano alcune pre-condizioni: la disponibilità di un funzionario di ragioneria, e di un segretario; la consapevolezza, almeno di massima, delle somme spettanti per il primo trasferimento; la nomina degli organi indispensabili per la corretta gestione del bilancio, come per esempio l'organo di revisione contabile; l'espletamento della gara per il servizio di tesoreria del nuovo ente. Per quello che riguarda quest'ultimo aspetto, non è infrequente nella prassi che si è verificata l'utilizzo della tesoreria dell'Ente capofila, con i possibili problemi giuridici e contabili che questa scelta può comportare.

Accade in realtà, per superare i primi problemi, che spesso siano i Comuni associati stessi che trasferiscono risorse per le prime spese necessarie, in attesa che vada a regime il sistema dei trasferimenti all'Ente. Questo testimonia della fiducia che si è diffusa negli amministratori nei confronti di questo nuovo Ente, che fa accettare anche dei "sacrifici" iniziali, i quali ultimi rendono spesso difficile la costruzione del necessario consenso, sempre difficoltoso ad attecchire per i famosi problemi di campanilismo che tutti conosciamo.

## **6-L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA**

### **6.1. Gli istituti per l'utilizzazione del Segretario Comunale e del personale degli enti associati La normativa applicabile**

L'Unione insediata si trova nella necessità di utilizzare personale per garantire il proprio funzionamento. E' importante chiarire quali sono gli istituti normativi utilizzabili per l'utilizzo del personale medesimo, a cominciare dal Segretario dell'Unione.

E' da notare in via preliminare che con l'emanazione del decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", anche le Unioni dei Comuni dovrebbero essere ricomprese nell'ambito di applicazione della normativa generale in esso contenuta. Infatti, l'art.1, comma 2, del detto decreto legislativo, nell'affrontare la delimitazione dell'ambito di applicazione delle disposizioni del medesimo,

afferma: “Per amministrazioni pubbliche si intendono[...] le Regioni, le Provincie, i Comuni, le Comunità Montane, e loro consorzi ed associazioni[...]”.

Notiamo un mancato raccordo con le disposizioni del testo unico degli enti locali: sarebbe forse stato più semplice e chiaro una dicitura del tipo: gli enti locali così come definiti dall’art.2 del testo unico sugli enti locali.(9) Però, nonostante questa discrasia, e malgrado le considerazioni desumibili dalla nota n.9, nelle associazioni di Comuni richiamate dall’art.1,c.2 dlvo 165/2001 dovrebbero essere ricomprese anche le Unioni di Comuni. Non si comprenderebbe il motivo perché questo non avvenga, visto che stiamo parlando di disposizioni di rango legislativo che recano in rubrica la dicitura “norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”. Il mero fatto che non sia espressamente ricompreso nell’elenco delle amministrazioni pubbliche l’Unione dei Comuni, ma siano presenti definizioni simili, non dovrebbe essere interpretato come volontà di esclusione da parte del legislatore di questi enti locali, ma forse solo come una scarsa considerazione dei medesimi, forse derivante dalla modesta incidenza numerica delle Unioni esistenti nel momento della preparazione ed emanazione del decreto legislativo di cui stiamo parlando. Pertanto gli istituti disciplinati dal decreto legislativo 165 del 2001 dovrebbero essere senz’altro applicabili alla gestione del personale delle Unioni.

Le disposizioni del dlgs 267 del 2000 in materia sono piuttosto stringate: vi è all’art.32, comma 4 un rinvio alla “potestà regolamentare [dell’Unione medesima] per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni”

Una previsione tanto generica deve essere compensata dall’esercizio dell’autonomia da parte dell’Unione, nel rispetto dei principi desumibili dal Testo Unico degli enti locali, dalle disposizioni di legge generale e speciale sul rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, per quanto applicabile, nonché dalle previsioni del contratto collettivo nazionale del comparto regioni-Autonomie locali.

La ricostruzione dei principi e delle disposizioni applicabili è ad avviso dello scrivente di semplicità soltanto apparente, in primo luogo per il confronto in corso sul rapporto tra l’autonomia normativa dell’Ente locale e le fonti del diritto diverse dall’esplicazione della medesima dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Come è noto, la questione ha investito quasi subito la figura del Segretario Comunale, con le modifiche statutarie volte alla sua eliminazione che sono state deliberate da alcuni Consigli Comunali. Le prime pronunce dei Tribunali Amministrativi investiti del problema sono state nel senso di una conservazione dell’assetto normativo esistente in materia di organizzazione, fino ad intervento del legislatore in materia. Vi è una discussione in corso in materia nella dottrina, con posizioni anche molto distanti. Riportiamo come esempio di una tesi a favore dell’autonomia statutaria quella di Gian Candido De Martin, in uno scritto dal titolo “Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, pubblicata sulla rivista telematica “Amministrazione in Cammino”, sito web della LUISS. Il docente universitario, in un paragrafo sull’ambito della potestà statutaria e regolamentare, argomenta nel seguente modo: “[...] Gli effetti di questa trasformazione di competenze normative, che è da ritenere per quanto possibile già operativa (senza quindi la possibilità di invocare norme del testo unico a supporto di tesi conservative), possono essere in certi casi (apparentemente) addirittura “rivoluzionari”, legittimando, ad esempio, scelte organizzative locali volte a non tener conto di tradizionali figure presenti nella struttura di comuni e province, quali i Segretari ( e in tal senso non mancano alcuni primi casi di enti locali che hanno deliberato di prescindere da questi organi amministrativi[...]).”.

Il dibattito che si è svolto prima dell’approvazione della legge 131 del 2003 sembra essere stato risolto con la previsione nella delega della conferma della figura del Segretario Comunale, nell’ambito di una disciplina unitaria statale. Va in questo senso anche la relazione illustrativa dei lavori del Comitato di indirizzo tecnico-scientifico per l’attuazione della delega in materia di adeguamento delle disposizioni degli enti locali alla riforma del Titolo V (reperibile nel sito della rivista telematica [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)). La relazione è il prodotto di una discussione propedeutica

alla redazione del nuovo Testo Unico degli Enti locali, sulla base della delega contenuta nell'art.2 della legge 131 del 2003. Sulla figura del segretario il testo citato da atto di una diversità di opinioni, ma in sostanza conferma che la necessità di una disciplina unitaria deriva dall'esigenza del rafforzamento del sistema dei controlli interni, dei quali si avverte sempre più l'esigenza dopo la definitiva soppressione dei Comitati Regionali di Controllo. La relazione indica nel Segretario Comunale la figura che meglio può interpretare tale esigenza, in virtù della professionalità maturata.

Il problema dell'assetto organizzativo, e delle disposizioni applicabili in materia, soprattutto per Enti di nuova istituzione come le Unioni di Comuni, va ben oltre la figura del Segretario Comunale, investendo il complesso dell'organizzazione.

La tesi che qui si sostiene è che, in attesa di un intervento più puntuale del legislatore e dei contratti collettivi nazionali, sono pienamente applicabili, in virtù della norma di chiusura contenuta nell'art.32, comma 5 del dlgs 267 del 2000 le disposizioni contenute nel titolo IV del testo unico degli Enti locali, con i relativi rinvii alla normativa generale, ora contenuta nel dlgs 165 del 2001, nonché le disposizioni derivanti dal contratto collettivo nazionale comparto Regioni-Enti locali.

L'ampio spazio che viene lasciato allo Statuto dell'Ente ed al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi deve essere esercitato nel rispetto di tali fonti del diritto, sia per quanto riguarda i principi desumibili da esse, sia per quello che riguarda le disposizioni più puntuali che intervengono nel silenzio della fonte normativa di appannaggio dell'Ente Locale.

Per passare ad una trattazione più puntuale di quanto abbiamo sopra esposto, continuiamo a riferirci allo schema di statuto predisposto dall'Anci, più volte citato.

L'art.23 dello schema di Statuto dell'Unione afferma che: "l'ordinamento generale degli uffici è determinato, nel rispetto della legge, del presente statuto e dei contratti collettivi di lavoro da uno o più regolamenti deliberati dalla Giunta. L'Unione dispone di uffici propri e può avvalersi degli uffici dei comuni partecipanti[...]"

Il successivo articolo 25 dello schema di Statuto entra maggiormente nel dettaglio delle forme di collaborazione e degli istituti utilizzabili per l'avvalimento di uffici, mezzi, e personale. Vengono presi in considerazione i provvedimenti di distacco e/o comando, a tempo pieno o parziale, nonché gli istituti della mobilità volontaria e d'ufficio.

La disciplina del comando è contenuta nel Dpr 10 gennaio 1957, n.3, relativo al testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato. L'art.56 dello Statuto degli impiegati civili dello stato, che risulta ancora in vigore, detta i criteri generali affermando che il comando è disposto, per tempo determinato ed in via eccezionale per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza. Occorre l'autorizzazione dell'Ente di appartenenza, ai sensi dell'art.53 del dlgs 165 del 2001, nonché nel caso degli Enti locali, nel rispetto delle disposizioni interne del singolo Ente.

Il distacco invece, secondo la definizione che si riprende dalla Guida Normativa Cel del 2004 "è un istituto ignoto alla legislazione in materia di pubblico impiego, ma creato dalla prassi amministrativa la quale utilizza questo termine per indicare la posizione del pubblico dipendente assegnato dall'Amministrazione di appartenenza a prestare servizio presso un ufficio diverso da quello nel quale è formalmente incardinato, per sopperire ad esigenze temporanee del primo ovvero in attesa che sia formalizzato il definitivo provvedimento di trasferimento al secondo".

La mobilità volontaria è disciplinata dall'art.30 del dlgs 165 del 2001, che prevede una domanda da parte del dipendente appartenente alla qualifica vacante, ed il consenso dell'amministrazione di appartenenza. La mobilità d'ufficio, la cui disciplina è contenuta sempre nel Titolo II, Capo III dl dlgs 165 del 2001, è un istituto di scarsissima applicazione concreta, per cui si tralasciano in questa sede gli approfondimenti.

### **6.2.1.Considerazioni su alcune esperienze concrete.Cenni alle problematiche relative alla figura del Segretario**

Le considerazioni operative che si possono avanzare rispetto a questa forma di organizzazione che viene delineata dalle disposizioni statutarie descritte devono sicuramente cogliere la maggiore complessità del nuovo ente nel suo rapporto ai Comuni associati nell'Unione.

Appare preliminarmente necessaria la definizione di una dotazione organica, , insieme all'esercizio della potestà regolamentare prevista dall'art.89 del dlgs 267 del 2000 in relazione ai regolamenti generali sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. La dotazione organica dovrà rispecchiare gli indirizzi dell'amministrazione per quello che riguarda i servizi da associare, come previsto del resto dall'art.89, c.5 del dlgs 267 del 2000 (10).

Di difficile applicazione risultano inoltre le disposizioni relative ai comandi, ai distacchi, alle mobilità interne, soprattutto nelle unioni di comuni formate da piccoli enti, che sono peraltro la maggioranza di tali nuove forme associative, nonché il motivo principale perché le medesime sono viste con favore dal nuovo ordinamento degli enti locali. Infatti in questi piccoli enti il personale a disposizione è spesso quello strettamente necessario al funzionamento complessivo dell'ente, e non di rado si trova a svolgere mansioni plurime, come per esempio gli autisti scuolabus che quando non sono sul mezzo di trasporto svolgono mansioni di operai.

D'altro canto per le funzioni più complesse o specialistiche, quale può essere quella del responsabile del servizio finanziario, o quella del Segretario dell'ente, soprattutto nella fase di primo avvio dell'ente appare piuttosto difficile applicare gli istituti della mobilità, del comando o del distacco, almeno nell'ambito dei Comuni associati.

Pertanto gli istituti che vengono maggiormente utilizzati nella fase iniziale, insieme a quelli sopra descritti, sono gli incarichi retribuiti presso altra amministrazione per quello che riguarda il responsabile del servizio finanziario, o ragioniere, ed il Segretario, oppure le convenzioni per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

I riferimenti normativi per i due istituti sono l'art.53, comma 7 e seg. Del dlgs 165 del 2001 per quello che riguarda gli incarichi retribuiti e l'art.30 del dlgs 267 del 2000 per quello che riguarda le convenzioni per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

Gli incarichi retribuiti devono essere autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, nonché essere comunicati all'anagrafe delle prestazioni presso il dipartimento della Funzione Pubblica, come previsto dalla legge 412 del 30 dicembre 1991. Una problematica particolare investe i criteri per la scelta del soggetto da incaricare, nonché per la definizione del trattamento economico spettante ai titolari di incarichi retribuiti. Nel silenzio di qualsiasi disciplina di rango legislativo o contrattuale al riguardo, tali criteri sono lasciati alla discrezionalità dell'amministratore, oppure nel migliore dei casi alla "libera" contrattazione delle parti.

In particolare per quello che riguarda il Segretario, che spesso per previsione statutaria può anche essere uno dei Segretari Comunali titolari di sede in uno dei Comuni associati, può essere opportuno nella prossima revisione del contratto collettivo nazionale, la cui vigenza per la parte normativa terminava al 31 dicembre 2001, prevedere delle disposizioni specifiche . Per esempio, la possibilità di convenzionamento per la sede di segreteria tra l'Unione dei Comuni e la sede di cui il segretario è titolare; la definizione di criteri, nel caso tale ipotesi venisse presa in considerazione, per la classificazione della relativa sede convenzionata; tutti gli istituti normativi e relativi al trattamento economico di contorno in caso di accettazione di tale ipotesi.

E' chiaro che un indirizzo contrattuale di tale tenore presuppone un interrogativo sulla natura delle Unioni dei Comuni, se esse cioè debbano intendersi come un superamento, nel medio termine, della polverizzazione dei comuni da cui è segnato il sistema delle autonomie locali in Italia. Insieme a ciò, presuppone anche una risposta positiva alla domanda se la figura del Segretario Comunale sia necessaria in questi enti, e che caratteristiche essa debba avere. Mi sembra però che l'affermazione

tumultuosa che tali forme associative stanno registrando negli ultimi anni obblighi la categoria dei Segretari ad una riflessione in tal senso, pena il trovarsi spiazzati e superati dagli eventi.

Le Unioni dei Comuni infatti non sono Comunità Montane: sono associazioni volontarie di Comuni, che spesso nascono anche tra Comuni già appartenenti a Comunità Montane, e non di rado per il cattivo funzionamento di queste. Non è scontata la possibilità di un successo di tali enti, ma sicuramente esse sono in embrione il Comune-aggregazione di municipi da sempre auspicato dalla migliore riflessione autonomistica.

### **6.2.2. Considerazioni su alcune esperienze concrete. Le convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi quale modalità di gestione del personale.**

Dopo la digressione sulla figura del Segretario, riprendiamo il filo del discorso, trattando delle convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi, intese in questo caso quale modalità di gestione del personale. L'art.30, comma 2 del dlgs 267 del 2000 afferma che le convenzioni medesime devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, e loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

L'organo competente a deliberare lo schema di convenzione è il Consiglio Comunale, come previsto dall'art.42, comma 2, lett.c) del dlgs 267 del 2000.

All'interno delle convenzioni si può prevedere un utilizzo parziale del personale, per quello che riguarda il servizio associato, lasciando al comune di appartenenza la gestione del medesimo per la frazione dell'orario di lavoro che non è dedicata al servizio associato da parte del dipendente.

Un esempio in questo senso è quello già avanzato in precedenza dell'autista scuolabus che nell'orario in cui non è impegnato nel servizio di linea può essere utilizzato dal Comune di appartenenza in mansioni da operaio: occorre in tal senso una esplicita previsione nello schema di convenzione approvato dai Consigli Comunali per la gestione associata del servizio.

L'istituto della convenzione potrebbe sembrare eccessivamente rigido per la regolamentazione di tali aspetti di dettaglio. La rigidità deriva dalla necessità di approvare nello stesso testo in tutti i Consigli Comunali dei comuni associati, nonché nel Consiglio dell'Unione, lo schema di convenzione che sarà poi sottoscritto dal titolare della facoltà di stipula.

Nell'esperienza concreta però, esso permette di conciliare le diverse esigenze dei singoli comuni associati, che quasi sempre in relazione al servizio od alla funzione da associare hanno situazioni differenti in relazione ai mezzi, alle risorse ed al personale da conferire.

### **6.3.Le innovazioni del CCNL 22 gennaio 2004**

Importanti innovazioni in tema di gestione del personale nelle Unioni sono state introdotte con la definitiva sottoscrizione del CCNL di comparto per il quadriennio 2002-2006, avvenuta il 24 gennaio 2004. Il testo del CCNL è stato pubblicato poi nel S.O. n.59 alla G.U. n.81 del 6 aprile 2004. Il capo II del CCNL è infatti rubricato "Disposizioni per le Unioni di Comuni ed i servizi in convenzione", e gli articoli 13 e 14, prendendo atto del crescente fenomeno delle Unioni di Comuni, dettano una prima disciplina su alcuni istituti del rapporto di lavoro.

L'art.13, al comma 1, prevede che l'Unione gestisce "direttamente il rapporto di lavoro del proprio personale assunto, anche per mobilità, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato (a tempo pieno o parziale)". L'ente titolare del rapporto di lavoro, prosegue il comma 2, adotta gli atti di gestione del personale temporaneamente assegnato all'unione per quello che riguarda tutti gli istituti, giuridici ed economici, comprese le progressioni orizzontali e verticali. Invece per gli aspetti attinenti alla prestazione di lavoro e alle condizioni per l'attribuzione del salario accessorio, trova applicazione la medesima disciplina del personale dipendente dall'Unione, ed i relativi atti di gestione sono adottati dall'unione medesima.

Il comma 3 prevede che l'Unione possa costituire un proprio fondo per il salario accessorio, ed il comma 4 ne detta le regole per la costituzione.



Il comma 5 prevede degli incentivi per favorire la utilizzazione temporanea, anche parziale, del personale degli enti da parte dell'Unione, stabilendo che la contrattazione decentrata può attribuire compensi incentivanti ed indennità per particolari responsabilità.

Il comma 6 introduce una disciplina delle posizioni organizzative, stabilendo che esse sono attribuibili secondo gli art. 8,9,10,11 del CCNL del 31.03.1999; che il valore della retribuzione di posizione e di risultato si può cumulare con quello eventualmente percepito ad analogo titolo presso l'ente di provenienza; che l'importo complessivo a titolo di retribuzione di posizione, su base annua per 13 mensilità, può variare da un minimo di €5.164,56 ad un massimo di €16.000,00, mentre la retribuzione di risultato, connessa ai predetti incarichi, può variare da un minimo del 10% ad un massimo del 30% della complessiva retribuzione di posizione attribuita.

Il comma 7 introduce l'innovazione forse più interessante. Infatti stabilisce che "la utilizzazione del lavoratore, sia da parte dell'Ente titolare del rapporto di lavoro, sia da parte dell'unione, fermo restando il vincolo complessivo dell'orario di lavoro settimanale, non si configura come un rapporto di lavoro a tempo parziale" secondo la disciplina degli articoli 4,5,6 del CCNL 14.09.2000". E' quindi una figura autonoma di rapporto di lavoro, che "disciplina il caso in cui il rapporto di lavoro viene costituito tra i due enti e non quello in cui si stabilisce un rapporto tra la unione ed il dipendente da un comune o viceversa, sulla base di una autorizzazione del suo ente e sulla base di un collocamento in part-time".(11)

Nel complesso il nuovo contratto collettivo nazionale fornisce alcune soluzioni possibili alle problematiche che abbiamo illustrato nelle pagine precedenti, dimostrando ancora una volta la concreta volontà dei soggetti fondamentali della produzione normativa italiana di rendere agevole lo sviluppo delle forme associative tra enti locali in generale, e delle Unioni di Comuni in particolare.

## **7-LE FORME ORGANIZZATIVE DELLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI**

La progettazione e la concreta realizzazione delle forme organizzative per la gestione associata di funzioni e servizi sono ovviamente l'aspetto più interessante ed innovativo della esperienza delle Unioni di comuni. Sono peraltro anche le questioni più complesse da affrontare, anche perché su di esse si gioca l'effettivo successo del nuovo Ente locale: pertanto la gestione associata delle funzioni e dei servizi, per raggiungere lo scopo per cui le Unioni sono state pensate, dovrà dimostrare di essere maggiormente conveniente, nei fatti, della gestione da parte del singolo comune.

Questo non sempre appare in maniera lampante, soprattutto nella prima fase di avvio del nuovo Ente locale. Gli amministratori, che rappresentano il proprio Comune di riferimento, sono portati a sviluppare dei continui paragoni, che spesso sono limitati al mero aspetto economico: quanto costava questo servizio al mio Comune, quanto costa adesso. E' chiaro che per le differenze che in partenza esistono nelle singole organizzazioni comunali, questo o quel servizio potrà risultare ad un approccio non approfondito più o meno efficientemente ed efficacemente gestito dall'Unione rispetto a come era gestito da questo o quel Comune. Dal punto di vista operativo, questa è appunto una delle maggiori difficoltà iniziali: le resistenze che per anni hanno reso difficile il varo di esperienze associative tra i piccoli comuni italiani operano, anche se in maniera più flebile, nel momento della prova concreta.

Ma è proprio in questo processo di convergenza delle modalità di gestione, e quindi anche delle mentalità degli amministratori e dei funzionari e dipendenti degli enti locali coinvolti nell'esperienza dell'Unione, che risiede il senso principale di questo nuovo Ente.

L'importanza della scelta delle funzioni e dei servizi da conferire all'Unione per l'esercizio in forma associata viene percepita in maniera chiara nella fase delle discussioni per la redazione e la successiva approvazione dello statuto dell'Unione. E' infatti nello Statuto che possono essere indicate le funzioni ed i servizi che si intendono attribuire all'Unione: quanto più ampia sarà la scelta iniziale, tanto più semplice potrà essere in seguito procedere all'effettivo conferimento delle

funzioni e dei servizi all'Unione. E' possibile anche una scelta di tipo "incrementale": poche funzioni e servizi previsti nella prima approvazione dello Statuto, per una fase per così dire di sperimentazione, e poi un successivo ampliamento dei medesimi, dopo aver verificato l'effettiva convenienza dell'esercizio associato. (12)

Dopo aver previsto nello Statuto dell'Unione quali sono le funzioni ed i servizi da associare, si apre la fase dell'effettivo conferimento. Il più volte citato modello indicativo di Statuto dell'Unione pubblicato dall'Anci, all'art.8, comma 3 afferma che "i provvedimenti di attuazione sono adottati dalle singole Giunte Comunali".

Come abbiamo già accennato, il dato normativo del dlgs 267 del 2000 però pone alcuni problemi in merito. Infatti è piuttosto semplice che le Giunte Comunali possano, mediante deliberazione, delegare l'Unione a realizzare una procedura di appalto di un servizio, come per esempio la raccolta e smaltimento della nettezza urbana: questo può avvenire perché spesso i singoli comuni hanno già come modalità di gestione del servizio l'appalto ad una impresa specializzata nel settore, e quindi non è necessario disciplinare nel dettaglio il conferimento di personale, mezzi e risorse.

La gestione associata del servizio di trasporto scolastico, invece, si trova a confrontarsi con una molteplicità di questioni: mezzi di trasporto di ogni singolo Comune; locali per il deposito dei medesimi dopo il servizio; linee diverse da integrare; eventuale decisione di ogni singolo comune relativa alla individuazione del servizio quale servizio a domanda individuale (13); personale impegnato, che in questo caso è composto dagli autisti e dagli accompagnatori scuolabus, funzioni che come noto sono in capo ai Comuni; spese per la gestione del servizio.

Tutte le questioni che abbiamo visto sopra, ed altre minori che non elenchiamo, possono essere risolte nella maniera più agevole con una convenzione: vi sono infatti aspetti patrimoniali e gestionali che attengono sicuramente alla sfera del diritto privato.

L'approvazione dello schema di convenzione però, come abbiamo già evidenziato in precedenza, è di competenza del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art.30 e 42, comma 2, lett.c) del dlgs 267 del 2000. E' indubbio che la snellezza del processo di conferimento in questo caso ne risente molto: come è intuibile, una deliberazione per ogni Consiglio Comunale, uguale a quella che delibera il Consiglio dell'Unione richiede molto tempo.

Forse si tratta di una mancanza di raccordo tra la normativa esistente e lo spirito con il quale nascono le Unioni di Comuni: il rischio infatti è che la costituzione di un nuovo Ente non comporti nulla di diverso in quanto a procedure delle singole decisioni di stipulare convenzioni ai sensi dell'art.30 del dlgs 267 del 2000 per l'esercizio associato di funzioni e servizi. Sicché la percezione che gli operatori hanno è quella di una parziale novità dell'Ente locale costituito dopo tante discussioni e tanta fatica, che si risolve in una sorta di generico obbligo morale a non sottrarsi alla decisione comune di associare servizi, visto che la scelta più impegnativa è stata effettuata a monte, con la decisione di dar vita all'Unione.

E' del tutto ovvio che l'impostazione data al problema da chi scrive può essere anche erranea, e magari per altre vie si può giungere alla conclusione che ulteriori passaggi in Consiglio Comunale sono eccessivi, dopo la decisione iniziale di associare i servizi prevista dallo Statuto.

Però, al fine di evitare dibattiti interpretativi estensivi o riduttivi della portata delle norme citate, dal punto di vista dello snellimento appare opportuno un chiarimento di tali aspetti in sede di revisione del testo unico degli enti locali, sancendo in modo inequivoco che nel caso di Unioni di Comuni le convenzioni per la gestione associata delle funzioni e dei servizi elencati nello Statuto sono di competenza degli Organi esecutivi. Può essere semmai utile, ai fini della garanzia delle minoranze, individuare istituti di partecipazione e controlli più incisivi per queste ultime, magari in sede di partecipazione al processo decisionale che porta alla stesura degli atti che permettono il conferimento della funzione o del servizio.

## **8.CONCLUSIONI:ALCUNE PROBLEMATICHE EMERGENTI DALLE FUNZIONI E DAI SERVIZI ASSOCIATI**

Sulla base delle esperienze già in atto nelle Unioni, e, per quello che riguarda questo contributo, anche sulla base della mia personale esperienza, si può cominciare a riflettere sugli aspetti problematici che derivano dalla gestione associata di alcune funzioni e servizi.

Un cambiamento notevole nell'organizzazione degli enti associati deriva dalla gestione associata della funzione di Polizia Municipale. La rilevanza della funzione medesima, e la complessità che la caratterizza, porta quasi immediatamente alla luce delle novità nel momento in cui si passa dalla gestione del singolo Comune alla gestione associata, novità che sono visibili sia per gli operatori che per i cittadini.

Normalmente la novità più rilevante è la costituzione di un corpo di polizia municipale, ai sensi dell'art. 7 della legge 65 del 7 marzo 1986: il limite definito nell'articolo testé richiamato, che fissa in sette addetti il numero minimo per la costituzione di un Corpo, non è quasi mai raggiunto nei Comuni di minori dimensioni. Per questo motivo già nella legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale, da cui l'articolo è richiamato, vi era un chiaro indirizzo da parte del legislatore verso una gestione associata del servizio di polizia municipale. Tutto questo ha attecchito in maniera diversa a seconda delle zone d'Italia: è proprio l'intenso sviluppo delle Unioni che sta portando ad affrontare la questione un po' in tutta la penisola, anche nelle zone che finora sono state meno propense all'associazionismo dei servizi.

La costituzione di un Corpo di Polizia Municipale ha diversi effetti: l'unificazione del territorio di riferimento per l'azione della polizia municipale; la possibilità di istituire dei turni con due operatori, come prescritto dalla normativa; la scelta di un comandante del Corpo; una maggiore uniformità ed un maggiore formalismo, che in questa materia non guasta, nei comportamenti degli agenti, che prima potevano essere diversi da Comune a Comune, ed erano improntati al rapporto personale tra l'operatore ed il cittadino; una maggiore difficoltà nell'utilizzo del personale di polizia municipale in mansioni plurime, aspetto invece molto diffuso nei piccoli comuni.

Sono alcuni dei molti effetti che comporta la gestione associata, e che hanno come risultato una maggiore professionalità degli operatori di polizia municipale, questione molto sentita dal cittadino. Basti qui accennare soltanto alle molteplici funzioni che fanno capo alla polizia municipale, da quelle proprie, relative al rispetto delle norme nazionali nelle materie di competenza comunale e degli atti normativi comunali medesimi, a quelle che sono attribuite da specifiche norme di legge, a cominciare dalla legge 65 del 1986 sopra richiamata, quali le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza. Questa molteplicità di funzioni comporta una necessità di aggiornamento continua, non solo per le qualifiche più alte, ma anche per il semplice agente, e la spinta ad una maggiore professionalità che viene dalla gestione associata è ad avviso dello scrivente una delle migliori risposte al bisogno di sicurezza che emerge nella società italiana.

Altri strumenti che possono essere utilizzati in tal senso, e che sicuramente la gestione associata favorisce rispetto al piccolo Comune, sono gli incentivi previsti dal contratto per la contrattazione integrativa a livello di ente. Contrattare il salario accessorio per il corpo associato di Polizia Municipale permette all'Amministrazione di esprimere indirizzi in materia di politiche per la sicurezza: basti pensare alla possibilità di istituire turni serali per il servizio. E' chiaro che tale scelta va fatta con il personale in modo condiviso, come deve essere una scelta del personale la possibilità di detenere un'arma. Però è evidente che la soluzione di tale problema farebbe venir meno tante discussioni sulle "ronde padane", o sulla necessità di privatizzare la funzione, pubblica per eccellenza, di garantire (o contribuire a garantire) la sicurezza dei cittadini.

L'obiezione alla questione testé sollevata è nota: la pubblica sicurezza è una funzione aggiuntiva della polizia municipale, essa spetta in primo luogo alle forze di polizia statali. Questo è sicuramente vero, come è vero però che viene presentata il "poliziotto di quartiere" come panacea

per i problemi della sicurezza. Oppure come è vero che nelle zone montane la Polizia Municipale, insieme alla Stazione dei Carabinieri ed in molti casi al Corpo Forestale dello Stato, svolge di fatto giorno per giorno funzioni di pubblica sicurezza. Il vantaggio organizzativo che hanno però gli enti locali rispetto a queste Forze di Polizia è una maggiore flessibilità, vantaggio che con gli strumenti sopra descritti può essere sfruttato a favore sia della professionalità degli operatori, sia della garanzia della sicurezza per il cittadino.

Dopo le considerazioni espresse su alcuni punti positivi che derivano dalla gestione associata del servizio di polizia municipale, occorre accennare a quello che sembra il punto di maggiore criticità: il ruolo del Sindaco quale Ufficiale di Governo, ai sensi dell'art. 54 del dlgs 267 del 2000, e le difficoltà che questo comporta nella gestione associata del servizio di polizia municipale.

Uno degli effetti del servizio associato, in questo senso, è il diverso interlocutore del Sindaco rispetto alla situazione precedente: mentre prima il Sindaco, con gli agenti di polizia municipale del suo Comune, fungeva un po' da dirigente, dopo l'associazione del servizio comincia in effetti ad esprimere degli indirizzi al dirigente, cioè al Comandante del Corpo.

Il problema rimane però nella molteplicità di indirizzi che vengono espressi, che sono tanti quanti i Comuni associati. Infatti le forme di coordinamento che vengono proposte, come il Comitato dei Sindaci da istituire con apposita deliberazione dell'Organo esecutivo dell'Unione, hanno spesso una scarsa applicazione, sia per la molteplicità di impegni che fanno capo ai sindaci dei piccoli comuni, sia per una certa gelosia a cedere le proprie prerogative. Del resto, la necessità di un indirizzo unitario nelle questioni sopra descritte non viene percepita in maniera forte, pertanto spesso i Sindaci sono soddisfatti di una maggiore funzionalità che notano nel servizio associato, e non hanno tempo o voglia di spingersi oltre.

## NOTE

1) la legge 8 giugno 1990, n.142, all'art.26 recitava così. "1.In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi[...]; 6.entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'art.11"

2) decreto legislativo 18 agosto 2000, art.32, comma 5 : "Alle unioni di Comuni si applicano in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati"

3) "Sembra a questa Direzione Generale che il principio della garanzia della rappresentanza delle minoranze, a causa della valenza che esso assume nella composizione e ne funzionamento degli organi elettivi, debba essere riconosciuto prevalente e preminente, con la ovvia conseguenza che le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni di cui agli articoli 37 e 47 del già citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 trovano applicazione nel caso di specie se compatibili con quel principio", Circolare del Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, Direzione centrale delle Autonomie Ufficio per l'attuazione della riforma delle autonomie locali e per la tenuta degli Statuti

4) per quello che riguarda la competenza per la stipula, si può proficuamente consultare l'interessante Studio n.3257 della Commissione studi civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato, ad oggetto "La rappresentanza degli Enti locali nel dlgs 18 agosto 2000, n.267", approvato dalla Commissione studi il 19 marzo 2002, disponibile sul sito internet [www.notarlex.it](http://www.notarlex.it) . In particolare, lo studio evidenzia la problematicità nell'individuazione del soggetto titolare della rappresentanza negoziale dell'Ente locale, nonostante la netta tendenza evidenziatasi nel diritto positivo a partire dall'art.51 della legge 142 del 1990 ad attribuire la medesima ai dirigenti, ed anche ai responsabili dei servizi, dopo la legge 127 del 1997.

Nello studio citato vi è anche un ampio riferimento ad una giurisprudenza non univoca, ed anche ad alcune tendenze dottrinali che mettono in discussione la titolarità esclusiva dei dirigenti per la rappresentanza negoziale dell'Ente.

Pertanto potrebbe non essere corretta la firma dell'atto costitutivo da parte dei Sindaci degli enti associati, anche se questa è la prassi che sembra essersi verificata in molti casi, forse anche per conferire maggiore solennità all'evento del varo dell'Unione.

5) Confronta per esempio il modello per la redazione dell'atto costitutivo dell'Unione dei Comuni predisposto dall'Anci, e pubblicato nel volume a cura di Daniele Formiconi e Marcella Castronovo: "Manuale delle Unioni di Comuni", Editrice CEL, Bergamo, 2001, pag.35 e seg.

6) Confronta l'art.21 del modello indicativo per la redazione dello Statuto delle Unioni predisposto dall'Anci, e pubblicato nel volume a cura di Daniele Formiconi e Marcella Castronovo: "Manuale delle Unioni di Comuni", citato nella nota 5, pag. 49

7) Sempre in riferimento allo schema di Statuto predisposto dall'Anci, che consideriamo ovviamente avere una certa ufficialità, vista l'importanza dell'Associazione dei Comuni che lo diffonde, si può citare un ulteriore istituto di stabilizzazione della forma di Governo, laddove si prevede che in caso di parità, è eletto il Sindaco con popolazione maggiore. Vedi art.15 del modello indicativo per la redazione dello Statuto delle Unioni, in Daniele Formiconi e Marcella Castronovo: "Manuale delle Unioni di Comuni", citato nella nota 5, pag. 48

8) Si rinvia ancora al modello indicativo per la redazione dello Statuto delle Unioni, in Daniele Formiconi e Marcella Castronovo: "Manuale delle Unioni di Comuni", più volte citato, che in modo significativo pone quale alternativa alla nomina dei consiglieri dell'Unione la possibilità di nomina tra i componenti dei Consigli e delle Giunte Comunali, su indicazione dei Sindaci dei comuni che

costituiscono l'Unione. Possiamo dire che è evidente in tutte queste formule sui stabilizzazione l'accento posto dall'Anci, con un termine politologico molto in voga negli anni ottanta, sulla "governabilità" di questi enti di nuova istituzione.

E' a nostro avviso un condivisibile tentativo di fare in modo che non colga nel segno la critica che spesso viene mossa alle unioni di costituire un ennesimo carrozzone buono soltanto a pagare indennità agli amministratori ed a creare qualche posto di lavoro sulla cui utilità in termini di effettivo servizio reso ai cittadini si può dubitare.

Del resto l'esperienza delle Comunità Montane, ente tanto simile alle Unioni di comuni da essere stato definito come tale nell'art.27 del dlgs 267 del 2000 , pur diversa a seconda delle regioni italiane, ed anche tra le singole comunità montane, complessivamente non si può definire esaltante secondo il parametro dell'effettivo servizio reso al cittadino

La stabilizzazione della forma di governo di questi enti, pur con tutte le perplessità che può far sorgere nel suo rapporto con l'effettiva rappresentatività di tutta la popolazione interessata dai medesimi enti, è sicuramente una condizione senza la quale si rischia un ennesimo fallimento, del resto non nuovo nella storia degli enti pubblici italiani.

9) In merito a tale questione, Vincenzo Cerulli Irelli, nel suo "Corso di diritto amministrativo-ristampa aggiornata al 31 dicembre 2001", G.Giappicchelli Editore, Torino, 2002, alle pag.306-307 distingue tra l'Unione di Comuni, ente locale che abbiamo descritto, e le associazioni tra comuni o associazioni intercomunali. Queste ultime "costituiscono il terzo tipo di ente locale a carattere associativo dotato di compiti tendenzialmente generali[...].L'art.25 d.l.vo n.616, in attuazione del principio di organizzazione appena ricordato, dispone che la regione individua con legge gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari attribuiti alla competenza comunale promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali e se necessario promuovendo, ai sensi dell'art.117, ult.co., Cost. (del testo precedente), forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi [...].Le leggi regionali che avevano previsto le associazioni tra comuni ai sensi dell'art.25, sono state successivamente abrogate. E perciò questa forma associativa dovrà essere ridefinita" (op.cit., pag.307).

10) L' art.89, c.5 del dlgs 18 agosto 2000, n.267 recita nel modo seguente: "gli enti locali, nel rispetto di principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, di servizi e di compiti loro attribuiti.[...]"

11) citato da: Arturo Bianco: "Il nuovo contratto del personale degli enti locali", Maggioli, Rimini, 2004, pag.86

12) Si riportano di seguito alcune indicazioni relative alle funzioni ed ai servizi che è possibile, nonché consigliato, associare. L'art.8 del modello indicativo per la redazione dello Statuto delle Unioni, in Daniele Formiconi e Marcella Castronovo: "Manuale delle Unioni di Comuni", citato nella nota 5, pag.44, riporta le seguenti funzioni e servizi:

- 1) - coordinamento nei settori della sicurezza del lavoro e della protezione civile;
- 2) - polizia municipale;
- 3) - servizi sociali;
- 4) - trasporto locale e Scolastico;
- 5) - mensa scolastica;
- 6) - servizi cimiteriali;
- 7) - retribuzioni, formazione e aggiornamento del personale;
- 8) - contrattazione decentrata;
- 9) - rifiuti solidi urbani;
- 10) - sportello unico per le attività produttive;
- 11) - gestione dei servizi catastali;
- 12) - gestione di appalti di servizi, forniture ed opere pubbliche di interesse congiunto di più Comuni e/o dell'Unione;

- 13) - commercio;
- 14) - informatizzazione;
- 15) - servizi ambientali;
- 16) - anagrafe;
- 17) - servizi culturali;

Un'altra possibile indicazione, per la Regione Lazio, può venire dalla deliberazione del Consiglio regionale n.423 del 25 febbraio 1998, recante i "criteri per la determinazione dei contributi finanziari per la gestione associata dei servizi da parte dei Comuni e delle comunità montane", richiamata nell'esposizione. Le funzioni ed i servizi da associare che sono elencati dalla Regione Lazio in detta delibera sono: depurazione; raccolta rifiuti; manutenzione strade, distribuzione gas metano; politiche per la gioventù; politiche per gli anziani ed handicappati; biblioteca; uffici tecnici; segreteria; informatizzazione dei servizi amministrativi e di anagrafe; polizia locale; tributi; campagna di sensibilizzazione sulla cooperazione tra Enti locali

13) Il servizio di trasporto scolastico non è elencato nei servizi pubblici a domanda individuale previsti dal DM 31 dicembre 1983: "Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale". Non ci sembra però vietato per il singolo Comune prevederlo come tale, nell'esercizio dell'autonomia che nel frattempo ha fatto parecchia strada.

## BIBLIOGRAFIA E MATERIALI CITATI REPERIBILI SU SITI INTERNET

- Lazio, Una Regione che cambia*, pubblicazione della Regione Lazio, Pieraldo Editore, Roma, 1999
- Le Unioni e le gestioni associate di funzioni e servizi*, pubblicazione della Regione Lazio, Assessorato Agli Affari Istituzionali ed Enti locali, Istituto Grafico editoriale Romano, Roma, 2001
- AA.VV., Guida Normativa anno 2004, Casa editrice Cel, Gorle ( Bg), 2004;
- AA.VV: Legge “La Loggia”-Commento alla legge 5 luglio 2003, n.131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, coordinamento di Caterina Cittadino, Maggioli, Rimini, 2003
- Bianco Arturo: *Il nuovo contratto del personale degli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2004
- Cerulli Irelli Vincenzo, *Corso di diritto amministrativo*, G.Giappicchelli Editore, Torino, 2002,
- Formiconi Daniele e Castronovo Marcella (a cura di) : *Manuale delle Unioni di Comuni* , Editrice CEL, Bergamo, 2001
- Todorov Tzvetan, *Memoria del male, tentazione del bene*, Milano, Garzanti, 2001
- “La rappresentanza degli Enti locali nel Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267” Studio n.3257 della Commissione studi civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato, approvato dalla Commissione studi il 19 marzo 2002, disponibile sul sito internet [www.notarlex.it](http://www.notarlex.it)
- Relazione illustrativa dei lavori del Comitato di indirizzo tecnico-scientifico per l'attuazione della delega in materia di adeguamento delle disposizioni degli enti locali alla riforma del Titolo V* (reperibile nel sito della rivista telematica [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it))
- De Martin Gian Candido, “*Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*”, rivista telematica “Amministrazione in Cammino”, sito web della LUISS