



Gli
approfondimenti
di Publika

**La gestione
associata
obbligatoria delle
funzioni comunali:
una partita ancora
tutta da giocare**

di Augusto Sacchi

**Numero 59
Settembre 2014**

www.publika.it

1. Premessa.

Sono ormai quattro anni che i comuni, soggetti ad obbligo, “combattono” con le gestioni associate delle funzioni fondamentali. I legislatori nazionali e regionali sono intervenuti più e più volte, modificando ed integrando le norme, cambiando le funzioni da associare, prorogando la tempistica entro cui provvedervi, alzando le soglie di abitanti e ridefinendo le modalità per adempiervi.

L’ultima proroga dei termini è recentissima ed è prevista nella legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. L’articolo 23, comma 1-*quinquies*, prevede, infatti, che la scadenza, inizialmente prevista per il 30 giugno 2014, slitti al 30 settembre, rimanendo, peraltro, invariato il termine ultimo per procedere, confermato al 31 dicembre 2014. Una corsa contro il tempo, dunque, per gli enti soggetti ad obbligo.

Con questo articolo – come già fatto in passato¹ – ci proponiamo l’obiettivo di “fare il punto della situazione”, aggiornata alla data odierna, dando qualche consiglio pratico ed operativo su come muoversi (presto e bene), in un settore – l’associazionismo comunale – tutt’altro che facile e scontato.

2. Le norme sulle gestioni associate.

Partiamo dai riferimenti normativi.

Le disposizioni sulle GAO (Gestioni Associate Obbligatorie) prendono origine dall’art. 14, commi da 25 a 31, del d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), poi modificate dall’art. 20, comma 2-*quater*, d.l. n. 98/2011 (convertito in legge 111/2011), dall’art. 16, commi 22 e 24, d.l. 138/2011 (convertito in legge 148/2011), dall’art. 19, d.l. 95/2012 (convertito in legge 135/2012).

Le proroghe sulla tempistica associativa sono state stabilite dall’art. 29, commi 11 e 11-*bis*, d.l. 216/2011 (convertito in legge 14/2012) e dall’art. 1, comma 530, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014).

Una ulteriore modifica, certamente di non poco conto, è stata, infine, introdotta con l’art. 1, comma 107, della legge 56/2014 (legge Delrio).

Sarebbe un inutile appesantimento di questo testo, illustrare, nel dettaglio, le integrazioni e le modificazioni via via introdotte. Più avanti ci soffermeremo sul contenuto delle norme, per come sono attualmente previste, analizzando gli adempimenti conseguenti.

3. Gli enti soggetti a obbligo.

Sono soggetti ad obbligo tutti i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenevano (prima del d.l. 78/2010) o appartengono tuttora ad una comunità montana. Restano, inoltre, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d’Italia.

Una riflessione a parte la meritano i comuni NON soggetti ad obbligo ed è la seguente: ci sono delle funzioni fondamentali (si pensi alla polizia locale, all’urbanistica, alla protezione civile, ai servizi scolastici, ecc.) che, giocoforza, legano la loro attività ad un ambito territoriale omogeneo. Se, in questo ambito territoriale – come spesso capita – vengono a trovarsi uno o più comuni non soggetti ad obbligo, contornati da enti che, invece, lo sono, la partita delle gestioni associate, andrà, inevitabilmente, a toccare anche quelle realtà più grandi e strutturate che il legislatore ha – per ora – escluso dall’obbligo. Anzi, in molti casi, proprio gli enti di maggiore dimensione demografica disponendo di risorse umane e strumentali più specialistiche, possono risultare utili (quando non anche necessari) per dare vita ad una gestione associata che sia funzionale, omogenea territorialmente, efficiente, efficace ed economicamente sostenibile nel tempo, sia per gli enti soggetti ad obbligo, che per gli altri.

¹ Tra gli altri, si veda: Sacchi Augusto e Bertagna Gianluca, “La gestione associata delle funzioni dopo la Spending Review”, *Personale News*, n. 19/2012, pp. 4-15.

4. Le nuove scadenze.

Tre funzioni fondamentali erano da gestire, in forma obbligatoriamente associata, entro il 1° gennaio 2013. Dopo l'ultima proroga, ulteriori tre funzioni sono da gestire in forma associata entro il 30 settembre 2014. Le restanti funzioni (4) entro il 31 dicembre 2014. Tra le funzioni fondamentali, individuate dalle successive modifiche normative, ce n'è una per la quale non sussiste l'obbligo. Si tratta della Funzione I), che comprende la *“tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale”*.

5. Il potere sostitutivo del Prefetto.

Una delle lacune più vistose delle prime disposizioni in materia di GAO, era la mancanza di sanzioni per gli enti che non vi provvedevano per nulla o per coloro che vi avrebbero provveduto oltre i termini di legge. Tale mancanza è stata colmata in sede di conversione del d.l. 95/2012 (articolo 19, comma 1), con l'aggiunta, all'art. 14 del d.l. 78/2010, del comma 31-*quater*, il quale prevede: *“In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge n. 131/2003”*².

Da quanto ci risulta, ad ogni termine appena trascorso, i Prefetti delle varie province italiane, hanno scritto ai Sindaci per farsi relazionare sulle modalità di esecuzione delle GAO. Le lettere, puntuali, sono pervenute nei primi giorni di gennaio 2014 e nei primi giorni del luglio scorso.

Nel primo caso, quasi tutti gli enti aveva adempiuto all'obbligo, associando le funzioni più facili e meno invasive (protezione civile, catasto, più l'oramai immancabile polizia locale, in molti casi già associata prima dell'obbligo). Per la lettera di luglio, nelle risposte dei comuni, si è dato estro alla fantasia, spiegando che il comune era stato soggetto al rinnovo dei propri organi politici, che la Regione non aveva ancora previsto le soglie minime di abitanti, che si sarebbe provveduto al più presto, che forse alcune funzioni erano già associate, ma gli enti non lo sapevamo (trattasi delle “famoso” gestioni associate “a loro insaputa”).

² Il testo dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è il seguente:

“Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.

1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'art. 11 della l. 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 8 della l. 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del d.lgs. 31/03/1998, n. 112”

I Prefetti – con tutta evidenza – hanno preso atto che la quasi totalità degli enti era inadempiente e, invece, di affidare un termine perentorio entro quale adempiere, avranno (si immagina) riportato l'esito della loro verifica al Viminale, dove, in tutta fretta, si è provveduto a scrivere il comma 1-*quinquies*, che ha prorogato (quando già era scaduto!) il termine al 30 settembre 2014.

Al riguardo una domanda (si fa per dire) ci “tormenta”: ma i Prefetti, possono (potranno) dare ciascuno un termine a loro piacimento o daranno tutti lo stesso termine? Il Prefetto di Varese – ad esempio – potrebbe assegnare ai comuni tre mesi per provvedere e quello di Como sei? Saperlo ...

6. Le undici funzioni fondamentali.

Nella prima versione dell'art. 14, del d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), le funzioni fondamentali erano solamente sei. Quelle individuate nell'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42. Per i servizi che compongono una funzione, invece, occorre riferirsi all'articolo 2, del d.p.r. 194/1996. Con le modifiche introdotte dal governo Monti (d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012), le funzioni diventano dapprima dieci e poi – a fine anno – undici con il distacco della funzione *l-bis* “servizi in materia statistica”, dalla Funzione I), già sopra citata³.

Le undici funzioni fondamentali a cui occorre, in questo momento, fare riferimento per le GAO sono le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (non obbligo di associazionismo);

l-bis) servizi in materia statistica.

Nel riscritto comma 28, dell'articolo 14, del d.l. n. 78/2010, viene previsto che, se l'esercizio delle funzioni fondamentali è legato (come, in effetti, è per tutte le funzioni) alle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata. La questione delle funzioni ITC era, in precedenza, disciplinata dall'art. 47-*ter*, del d.l. 5/2012 (convertito in legge 35/2012) che prevedeva l'obbligo di gestione associata per tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti, senza deroga per i comuni montani. Nelle funzioni ITC vanno ricomprese: la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati di banche dati, di applicativi *software*, l'approvvigionamento di licenze per il *software*, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

³ Art. 1, comma 305, legge 24 dicembre 2012, n. 228:

“305. Nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, all'articolo 19, comma 1, lettera l) sono eliminate le parole: «e statistici» e dopo la lettera l) è aggiunta la seguente: «l-bis) i servizi in materia statistica»”.

7. Le forme e modalità associative.

Sin dal primo momento e sempre confermato successivamente, il legislatore nazionale ha previsto due sole modalità per adempiere agli obblighi dell'associazionismo comunale:

- a) le convenzioni;
- b) le unioni dei comuni.

Per le convenzioni, il riferimento normativo a cui ispirarsi è l'articolo 30 del TUEL.

Per le unioni dei comuni (comma 28-*bis*, art.14, d.l. 78/2010) si specifica che si deve applicare l'articolo 32 del TUEL, con le modifiche ed integrazioni al medesimo apportate, per esempio e da ultimo, dall'articolo 1, comma 105, della legge 56/2014.

7.1. Le convenzioni.

Le convenzioni stipulate tra i comuni, dovranno avere durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'art. 30 del TUEL. Ove alla scadenza del predetto periodo (tre anni), non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione – secondo modalità stabilite con un decreto del Ministro dell'Interno – i comuni interessati saranno obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni. Un'altra novità della legge 56/2014, è rappresentata dal fatto che, per le funzioni fondamentali gestite in convenzione, viene fissato (è un ritorno al passato, in effetti) un limite demografico minimo, stabilito in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, e salvo il diverso limite demografico ed eventuali deroghe, in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla Regione.

Le convenzioni – in generale – rappresentano uno strumento agile, estremamente flessibile, adattabile facilmente anche al mutare delle condizioni di gestione delle funzioni e servizi. Le convenzioni possono essere di tipo "chiuso" (con numero di enti aderenti fisso e predeterminato) o "aperte" (con possibilità per altri enti di aderire in un secondo momento, in genere con l'assenso unanime di tutti gli enti di prima adesione).

Si approvano, in tutti gli enti che si associano, con deliberazione consiliare e non prevedono organi o strutture. Tra gli enti aderenti va individuato un ente capo-convenzione che, normalmente, svolge le funzioni di coordinamento, organizzazione, verifica, rendicontazione, ecc. Anche le unioni dei comuni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni.

Il decreto ministeriale, a cui si fa riferimento nel testo di legge, è stato emanato dal Ministro dell'Interno in data 11 settembre 2013 e reca come oggetto "*Determinazione dei contenuti e delle modalità delle attestazioni dei Comuni comprovanti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata delle funzioni*"⁴.

Le norme di maggiore interesse del decreto sono contenute negli articoli 4 e 5.

L'articolo 4 riguarda la dimostrazione dell'efficienza e prevede che gli enti soggetti ad obbligo, dopo tre anni, dovranno realizzare un risparmio complessivo di spesa corrente, di almeno il 5%, rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata, con esclusione delle entrate correnti per contributi pubblici finalizzati al finanziamento di funzioni comunali e delle entrate per rimborsi all'ente per le spese gestite in convenzione e di quelle riferite a servizi precedentemente non attivati.

L'articolo 5, invece, riguarda la dimostrazione dell'efficacia. In questo caso sarà necessario dimostrare di aver raggiunto un migliore livello di servizi, rispetto all'esercizio finanziario precedente all'inizio della gestione, per almeno tre delle seguenti attività:

- a) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani;
- b) edilizia scolastica;
- c) servizio di polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- d) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;
- e) erogazioni prestazioni sociali;
- f) ufficio tecnico, lavori pubblici, edilizia privata;

⁴ Sacchi Augusto, "Le gestioni associate obbligatorie delle funzioni fondamentali dei comuni: le novità del decreto ministeriale 11 settembre 2013", *Personale News*, n. 21/2013, pp. 15-19.

per i comuni che, nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione, svolgevano tali servizi a domanda individuale:

- g) asilo nido;
- h) mensa scolastica.

7.2. Le unioni di comuni.

Per le unioni di comuni – come abbiamo già visto – occorre fare riferimento, in modo esclusivo, al contenuto dell'articolo 32 del TUEL, nel testo modificato dalla legge 56/2014⁵.

Anche per le unioni di comuni, il limite demografico minimo resta fissato in 10.000 abitanti, o 3.000 se i comuni appartengono o sono appartenuti ad una comunità montana, fermo restando che, in tal caso (comuni montani), le unioni devono essere formate da almeno tre comuni. Anche in questo caso, la Regione potrà stabilire un diverso limite demografico o concedere delle deroghe, in ragione delle particolarità delle condizioni territoriali.

Tra le norme di maggiore risalto dell'articolo 32 del TUEL, va posta particolare attenzione al comma 5, laddove si prevede che: “la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”.

⁵ Il testo dell'articolo 32 del TUEL è il seguente:

“Unione di comuni

1. *L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'art. 44, comma 2, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.*
2. *Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.*
3. *Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.*
4. *L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.*
5. *All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.*
- 5-bis. *Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 3, e dall'art. 4, comma 2, del dPR 396/2000, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12 della legge 127/1997.*
- 5-ter. *Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'art. 1 della l. 311/2004. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'art. 8 della l. 93/1981, e successive modificazioni.*
6. *L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.*
7. *Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.*
8. *Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6”*.

Un'altra novità è contenuta nel comma 5-ter, nel quale si prevede che il ruolo di Segretario dell'unione sia svolto da un Segretario di un comune facente parte dell'unione medesima, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Altre novità da tenere in considerazione, sempre in materia di unioni di comuni, sono contenute in successivi passaggi della legge 56/2014 (comma 110) e prevedono che le unioni di comuni, in forma associata, anche per i comuni che le costituiscono, possono prevedere che:

le funzioni di responsabile anticorruzione siano svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono;

le funzioni di responsabile per la trasparenza siano svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono;

le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni formate da comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, siano svolte da un unico revisore e, per le unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;

le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione siano attribuite dal presidente dell'unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'unione stessa⁶.

Anche per il personale che transita dai comuni alle unioni (passaggio obbligatorio, come espressamente previsto nel primo periodo, del comma 5, dell'articolo 32 del TUEL), la legge 56/2014 è intervenuta, con il comma 114, prevedendo la seguente disposizione:

“In caso di trasferimento di personale dal comune all'unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'unione”.

In concreto, quindi, i dipendenti che “viaggiano” dal comune all'unione – a seguito del trasferimento della funzione/servizio a cui sono preposti – porteranno con loro uno “zainetto”, con dentro il loro trattamento accessorio (quota fondo ex art. 15 CCNL 1° aprile 1999 + eventuale retribuzione di posizione e risultato + eventuale lavoro straordinario ex art. 14 CCNL 1° aprile 1999), riferito all'anno precedente a quello di trasferimento. Queste risorse confluiranno nel fondo (o nei fondi) del trattamento accessorio dei dipendenti dell'unione, anche se non è automatico (né sicuro, né assicurabile) che al dipendente trasferito vengano erogate le stesse somme che ha percepito, nell'anno precedente, presso il proprio comune. Quello che, invece, è da considerarsi certo è che il comune “cedente” dovrà ridurre il fondo (o i fondi) accessori, del medesimo importo trasferito all'unione dei comuni. Tutto ciò, per l'anno 2014 (ultimo del blocco), in deroga alla disposizione contenuta nell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), che, invece, prevede una riduzione “proporzionale” del fondo, a seguito di riduzione del numero di dipendenti in servizio.

7.3. Riflessione sulla scelta dello strumento associativo, dopo la legge 56/2014.

Non v'è dubbio che le modifiche apportate dalla legge Delrio – che ha previsto la reintroduzione della dimensione demografica minima nelle convenzioni – e il contenuto del decreto ministeriale del settembre 2013, rendono oggettivamente più difficoltoso, rispetto alle norme precedenti, percorrere la strada delle convenzioni, rispetto a quella delle unioni dei comuni, che appare “privilegiata” anche alla luce delle modifiche sostanziali apportate dai commi da 104 a 115, articolo unico, della legge (56/2014). Queste stesse norme, vanno poi lette, in combinato disposto, con le successive (commi da 116 a 134) che disciplinano le procedure – e i vantaggi normativi e finanziari – della procedura di fusione dei comuni.

In pratica – e semplificando il concetto – è come se il legislatore nazionale stesse dicendo “*per le GAO puoi ancora ‘liberamente’ scegliere tra due strade. Una è più comoda (l'unione dei comuni), l'altra (la convenzione) l'abbiamo resa un po' più impervia. Ma vedi tu...*”.

La *moral suasion* del legislatore nazionale tende a considerare la costituzione di una unione di comuni come “momento di passaggio”, verso un approdo, che preveda, come termine conclusivo del percorso associativo, la fusione dei comuni e, quindi, una semplificazione dei livelli di governo locale e un complessivo risparmio di risorse pubbliche all'uopo destinate. Di questa indicazione, le amministrazioni

⁶ Sacchi Augusto, “Un nuovo profilo professionale?”, *Personale News*, n. 12/2014, pp. 47, 48.

locali, che si apprestano a “ragionare” attorno alla delicata questione delle gestioni associate, è bene che ne tengano conto.

8. Norme regionali: un tassello decisivo per procedere.

Le Regioni hanno compiti importanti nel definire due questioni di loro competenza, previste dal nuovo articolo 14 del d.l. 78/2010, così come modificato dall'art. 19 del d.l. 95/2012 e dalla legge 56/2014:

- (comma 30) stabilire, sulle materie di competenza regionale, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese;
- (comma 31) stabilire un diverso limite demografico per le convenzioni e per le unioni dei comuni – diverso dai 10.000 o 3.000 abitanti (per i comuni montani) fissato dalla norma statale – per la gestione obbligatoriamente associata delle funzioni. La Regione può anche prevedere delle deroghe, in ragione di particolari condizioni territoriali. Il limite demografico di cui sopra non si applica alle unioni di comuni già costituite.

Le Regioni, però, in base all'articolo unico, comma 144, della legge 56/2014, sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della legge Delrio, **entro dodici mesi** dalla data della sua entrata in vigore. La tempistica prevista dalla suddetta disposizione, cozza in modo clamoroso, con i tempi assegnati dal legislatore nazionale ai comuni, per provvedere alle GAO.

Alle Regioni (ammesso e non concesso che rispettino il termine e – viste le precedenti esperienze – è bene non essere troppo ottimistici) viene dato tempo, sino al 7 aprile 2015, per definire delle soglie diverse e/o prevedere “deroghe” per ragioni particolari (esempio: comuni molto piccoli, molto decentrati, molto montani, ecc.). Ma il 7 aprile 2015 – come abbiamo visto al precedente paragrafo 4 – tutti gli enti soggetti a obbligo, dovranno avere concluso il loro percorso associativo e lo avranno dovuto fare (anche quelli che utilizzano la convenzione) con i limiti demografici fissati dalla legge nazionale, salvo, poi, scoprire ad aprile (ma, forse, anche dopo) che la loro Regione aveva modificato il limite o aveva concesso loro una deroga, legata a fattori territoriali. D'altro canto, già oggi, molte convenzioni, stipulate tra comuni per la gestione associata di funzioni/servizi fondamentali, non rispettano più il limite demografico minimo imposto dalla legge, per cui, tutti questi enti, dovrebbero mettere mano agli accordi in essere, aggregando altri comuni, al fine di superare le soglie minime di popolazione.

Come non aveva senso la data del 30 giugno 2014 (a ridosso delle elezioni amministrative; scadenza non rispettata dalla quasi totalità degli enti), di fatto, hanno poco o punto senso, sia le scadenze del 30 settembre, che quella del 31 dicembre 2014, per associare tutte le dieci funzioni, a meno che le Regioni – in un impeto di efficienza inusuale, inaspettato e insospettato – non provvedano, in questo mese di settembre, a definire quanto di loro competenza. Al riguardo c'è già chi sostiene (non senza sano discernimento), che le Regioni soggette a rinnovi amministrativi nella primavera prossima, non metteranno affatto mano alla questione, anche per evitare polemiche e tensioni a livello locale, proprio a ridosso dell'importante scadenza elettorale.

Molti Sindaci e qualche associazione dei comuni, in passato, si erano mossi nel richiedere, al proprio ente regionale, di strutturare un apposito servizio, con compiti di supporto, tutoraggio, formazione e monitoraggio del processo di aggregazione. L'appello, per quanto a nostra conoscenza, è rimasto inascoltato nella quasi totalità delle Regioni e, con l'approssimarsi delle scadenze, scaturirà la faticosa domanda “*chi segue la faccenda delle gestioni associate, in questo comune?*” Il Segretario comunale, in convenzione con altri cinque comuni? Il responsabile del servizio finanziario, che sa far di conto? Il funzionario degli affari generali, perché, appunto, sono generali affari? O il “secchione” responsabile del personale, che tanto deve sapere tutto di trasferimenti, spese di personale, blocchi e tagli, fondi di contrattazione e relazioni sindacali? Di solito “vince”, facilmente, l'ultimo.

9. La scelta della gestione associata.

Per procedere alle GAO, innanzitutto, bisogna decidere per quale forma di gestione associata optare – convenzione o unione di comuni – tenendo conto delle motivazioni ad associarsi ed anche dei deterrenti all'uscita.

In linea generale, se l'obiettivo principale sono le economie di scala e l'aumento dell'efficienza – da raggiungere in tempi medi – può essere più adatta la convenzione.

Se l'obiettivo è, anche, la definizione condivisa di politiche di sviluppo del territorio in svariati settori, allora potrebbe preferirsi l'unione di comuni.

Prima che la materia diventasse "obbligatoria", il trasferimento di funzioni e servizi alla gestione associata poteva essere fatto con gradualità, a partire da alcune priorità condivise e da obiettivi concretamente raggiungibili nel breve periodo, per arrivare ad allargare la sfera della collaborazione sulla base dei risultati raggiunti. Ciò significa che vi potevano essere gestioni associate a geometria variabile, che inizialmente coinvolgevano solo alcune funzioni-servizi e che, in prospettiva, potevano estendersi ad altre funzioni o ad altri comuni interessati ad aggregarsi.

Gli enti, prima di attivare le forme associative, sono chiamati a compiere una serie di approfondimenti e valutazioni molto importanti, dalle quali scaturiranno le modalità aggregative e l'ambito territoriale ottimale su cui muoversi. In pratica, occorre procedere ad una preventiva analisi di fattibilità della gestione associata che contempra, almeno, i seguenti fattori di indagine:

- territorio e sue peculiarità;
- struttura di ciascun comune;
- fattibilità politica;
- fattibilità organizzativa;
- fattibilità tecnologica;
- fattibilità finanziaria.

9.1 La valutazione della gestione associata.

La gestione associata deve essere valutata per i risultati che produce, perché è il frutto di una scelta politica ed organizzativa degli amministratori locali, che se ne assumono la responsabilità di fronte ai cittadini e ad essi devono renderne conto.

È essenziale attivare, da subito, un sistema di monitoraggio e valutazione che consenta di confrontare i risultati della gestione, prima e dopo, il trasferimento di servizi e funzioni alla gestione associata, al fine di misurare quanto costa e quanto vale la gestione associata rispetto alla gestione individuale dei servizi. I comuni dovranno percepire chiaramente la convenienza, economica e politica, della gestione associata, non solo *ex ante* (quando decidono di avviare la collaborazione), ma soprattutto *ex post*, (quando ciascuno tira le somme dei servizi ottenuti e dei costi sostenuti).

9.2 Il successo della gestione associata.

Sono numerosi i fattori che misurano il successo o l'insuccesso di una gestione associata. Tra i principali, possiamo annoverare i seguenti:

- miglioramento dei servizi, misurabile e percepito dai cittadini;
- attivazione di nuovi servizi, prima non presenti;
- risparmio relativo di risorse: riduzione dei costi *pro-capite* dei servizi;
- sviluppo delle competenze e della motivazione del personale;
- costruzione di un rapporto di fiducia fra gli amministratori;
- sviluppo di reti di relazione esterne con altri attori pubblici e privati;
- superamento delle visioni campanilistiche, creazione di un'identità territoriale allargata, che comprende e valorizza quelle comunali.

Riscontri del successo:

- persistenza nel tempo della forma associativa, oltre il cambiamento degli amministratori e delle maggioranze politiche;
- incremento delle deleghe conferite alla gestione associata;
- incremento degli enti aderenti alla gestione associata.

9.3 Il fallimento della gestione associata.

L'esperienza insegna che la gestione associata non è, per definizione, un valore in sé e che le reti possono fallire, a seguito di:

- venire meno delle convenienze del patto associativo (aumento dei costi, peggioramento dei servizi, lamentele dei cittadini);
- insoddisfazione per la ripartizione di costi e benefici fra i *partner*;
- carenza di *leadership* e venir meno del sostegno politico;
- carenze del *management* associativo nella gestione della rete;
- trasferimento "critico", alla gestione associata, del personale;
- difficoltà della gestione economico-finanziaria;

Riscontri del fallimento:

- uscita di singoli comuni dalla gestione associata;
- scioglimento della forma associativa.

10. Il personale dipendente, coinvolto nelle GAO.

Qualsiasi sia la forma associativa scelta dai comuni, ci saranno delle ricadute immediate sul personale comunale coinvolto nelle funzioni/servizi che si andranno ad associare. A seconda della forma associativa scelta, i passaggi e le conseguenze saranno diversificate, ma in premessa ci preme sottolineare un aspetto: il dipendente che opera in una funzione che si va ad associare – a prescindere dalla forma associativa scelta – non può rifiutarsi di prenderne parte. In questo campo, a differenza dei comandi o dell'utilizzo congiunto del medesimo dipendente (ex articolo 14, CCNL 22 gennaio 2004), non ci sono "preventivi assensi" da chiedere ed ottenere. Ciascun dipendente è legato "indissolubilmente" alla propria mansione, al proprio servizio, alla propria funzione. Se l'ente – obbligato o meno dalle norme – decide di associare la funzione, tutti i dipendenti sono tenuti a seguirla, a meno che non si voglia incorrere nella procedura di dichiarazione di eccedenza, prevista e disciplinata dall'articolo 33, del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165.

Chiarito questo punto – ancora oggetto di tanti quesiti da parte degli enti e delle organizzazioni sindacali – vanno analizzate le ripercussioni in caso si adempia alle GAO con le convenzioni o mediante istituzione di una unione di comuni.

Convenzioni: per associare una determinata funzione/servizio è necessario costituire un "ufficio comune" (ex comma 4, art. 30, TUEL). In questo caso, il personale comunale coinvolto viene "*distaccato ai soli fini gestionali e per la durata della convenzione*" al servizio associato. Il distacco funzionale non modifica lo stato giuridico ed economico del dipendente presso il comune di appartenenza, sul quale continua ad incombere l'obbligo retributivo (fisso ed accessorio) e contributivo. Con la convenzione ed il conseguente "distacco" di personale, verrà disciplinato, in modo distinto, il rapporto organico ed il rapporto funzionale dei dipendenti interessati. Il rapporto organico resta in capo al comune di appartenenza, mentre il rapporto funzionale sarà di competenza del servizio associato. Rientreranno, pertanto, nelle competenze del servizio associato la disciplina dei seguenti istituti: compiti e mansioni, ordini di servizio, orario di lavoro, sede o sedi dove prestare servizio, ferie, permessi, attribuzione di specifiche responsabilità, autorizzazione al lavoro straordinario (nel limite stabilito dall'ente di appartenenza), misurazione e valutazione della *performance*, competenze in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro (ex d.lgs 81/2008). Non sarà, invece, necessario stipulare un nuovo contratto individuale di lavoro. Non si darà luogo a modifica della dotazione organica, non si darà luogo ad alcun trasferimento o mobilità. Le più frequenti problematiche che abbiamo riscontrato per il personale in convenzione, sono le seguenti:

- individuazione della sede o delle sedi di lavoro;
- disciplina degli spostamenti dalla propria abitazione alla/e sede/i di lavoro e i trasferimenti tra le sedi;

- rilevazioni delle presenze, in presenza di più sedi;
- ricadute del trattamento economico accessorio sul fondo delle risorse decentrate nell'ente di appartenenza, anche alla luce dei "blocchi e tagli" previsti dall'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. n. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), validi sino al 31 dicembre 2014.

Per questo ultimo punto diventa necessario e opportuno, prevedere, nel testo della convenzione, la presenza di "momenti di confronto" tra l'ente capofila del servizio associato e i singoli comuni aderenti, per la gestione di alcuni istituti – anche a carattere incentivante – che presentano ricadute sul fondo dei singoli enti (ad esempio: l'indennità di turno della polizia municipale, la retribuzione di posizione per gli incaricati, l'attribuzione di specifiche responsabilità, ecc.).

Unione di comuni: in caso di gestione tramite unione di comuni (art. 32 TUEL) il personale viene trasferito dai comuni a seguito della gestione associata della funzione a cui sono preposti. Nelle unioni il personale trasferito diventa, a tutti gli effetti, dipendente del nuovo ente e la procedura di trasferimento è disciplinata dall'art. 31 del d.lgs. 165/2001, rubricato "*Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività*". In pratica, si realizza un vero e proprio trasferimento da un ente all'altro, con conseguente stipula di un nuovo contratto individuale di lavoro. Un nuovo datore di lavoro, a tutti gli effetti, anche ex d.lgs. 81/2008. Con ogni probabilità ci sarà un nuovo dirigente/funzionario apicale, un nuovo ambito territoriale dove esplicitare le proprie mansioni, una nuova articolazione oraria di servizio. Per quanto riguarda il trattamento economico fondamentale, il dipendente transita con il medesimo inquadramento iniziale, più le progressioni economiche orizzontali, effettuate. Per la costituzione del fondo delle risorse decentrate, si applica il comma 114, articolo 1, della legge 56/2014, che abbiamo già esaminato nel precedente paragrafo 7.2.

Come ogni altro ente locale, l'unione di comuni, dovrà dotarsi di una serie di atti fondamentali che riguardano, anche, il personale dipendente e le relative relazioni sindacali. Senza pretesa di esaustività, facciamo riferimento ai seguenti atti:

- statuto e atto costitutivo;
- bilancio e piano della *performance*, PEG e PDO;
- fabbisogno del personale;
- regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi (compreso il regolamento per l'accesso, la disciplina degli incarichi, il sistema di misurazione e valutazione, ecc.);
- codice di comportamento aziendale;
- nomina della delegazione trattante di parte pubblica;
- adozione PTPC e PTTI (anticorruzione e trasparenza);
- contrattazione decentrata integrativa;
- informazione (preventiva o successiva) su tutte le materie che riguardano il personale;
- elezione delle RSU (solo supporto logistico-organizzativo da parte dell'ente).

11. I pronunciamenti delle sezioni regionali della Corte dei Conti.

Come facilmente prevedibile, in questi quattro anni di gestazione, alcune amministrazioni comunali hanno interpellato le sezioni regionali della Corte dei Conti, con quesiti riferiti alla gestione del personale che era interessato alle GAO, sia nella forma della convenzione, che per quella dell'unione dei comuni.

Alcuni quesiti – si capiva bene leggendoli – era "simpatici ed onesti" tentativi di avere l'assenso della Corte per un (a volte elegante, a volte meno) aggiramento delle norme. Vengono definite "tecniche elusive" e se ne riscontra un bel campionario.

Anche in molte convenzioni, che ci è capitato di leggere sinora, è presente il germe del disattendere e dello schivare. A volte ben nascoste, si riscontrano (quasi) sempre disposizioni che iniziano con un "di norma", oppure con un articolo rubricato "Norme transitorie", in cui è possibile riscontrare un principio giuridico, riassumibile, con la seguente locuzione: "*Premesso che – come richiestoci, ma noi non vorremmo – stiamo facendo finta di associare qualcosa, in qualche modo, ognuno continua a fare quello che faceva prima, nel suo comune, esattamente come prima*". È il *Gattopardismo associativo*, elevato

all'ennesima potenza. Ci sono delle perle, in giro nel *web*, che avrebbero fatto impallidire Ugo Tognazzi, mente vestiva i panni del Conte Raffaello Mascetti, nel *film cult* di Mario Monicelli "Amici miei"⁷.

Tornando, più seriamente, ai pronunciamenti delle sezioni regionali, il più interessante ci pare, ancora oggi, il parere della sezione Piemonte reso con la deliberazione n. 287/2012/PAR del 29 agosto 2012⁸. La sezione piemontese si è espressa affermando che gli enti (pur nella loro ribadita autonomia) dovranno individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficacia, razionalizzazione e risparmio; scopo che il legislatore intende conseguire con l'associazionismo. In pratica, gli enti che si associano, dovranno prevedere la responsabilità del servizio (funzione) in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri gestionali, nominato secondo le disposizioni dell'art. 109 del TUEL, evitando "tecniche elusive" di "moltiplicazione degli incarichi apicali" palesemente in contrasto con le finalità anche di risparmio di spesa, perseguite dalle norme. Anche un'unificazione solo formale (ex art. 30, comma 1, TUEL) delle attività di ciascuna funzione, che lasci a ciascun comune la facoltà di continuare a svolgere gli stessi compiti, non risponderebbe all'obbligo legislativo.

Per coloro che intendessero approfondire ulteriormente la questione dei pareri sulle GAO, riportiamo lo schema seguente, con l'indicazione delle principali deliberazioni in materia.

| SEZIONE REGIONALE CORTE DEI CONTI | | NUMERO DELIBERAZIONE | DEPOSITATA IN DATA |
|--------------------------------------|------------|-------------------------|-----------------------|
| 1 | Lombardia | 426 | 8 ottobre 2012 |
| 2 | Puglia | 99 | 19 ottobre 2012 |
| 3 | Lombardia | 513 | 10 dicembre 2012 |
| 4 | Lombardia | 527 | 12 dicembre 2012 |
| 5 | Piemonte | 118 | 23 aprile 2013 |
| 6 | Basilicata | 113 | 18 settembre 2013 |

12. Conclusioni.

In materia di gestioni associate obbligatorie delle funzioni fondamentali dei comuni (poi, ci sarebbero anche le funzioni ritenute non fondamentali come: SUAP, cultura, turismo, sport, ecc.), si può sempre sperare in una proroga e continuare a fare finta di nulla. Agli enti che hanno applicato la tecnica dell'attendismo, sinora, non è andata poi troppo male. Continuerà?

Noi pensiamo di no e lo facciamo alla luce di un interessante orientamento che stanno prendendo le Regioni al riguardo, che è il seguente: prevedere sempre più risorse finanziarie per gli enti che si associano, rispetto a quelli singoli ed isolati. Sempre più spesso, stiamo assistendo all'emanazione di norme regionali che incentivano finanziariamente le gestioni associate, delle funzioni fondamentali e non solo. Questo tassello – a nostro parere – rappresenta l'anello di congiunzione mancante finora. La spinta economica dello Stato e delle Regioni. Nessuna riforma, nella sua fase iniziale, può essere a costo zero. E non bastano, da soli, gli obblighi e le scadenze di legge o il potere sostitutivo del Prefetto (tutta da vedere la sua improbabile e temeraria applicazione pratica). Occorre un meccanismo equilibrato di incentivi e disincentivi. Sei associato? Ti finanzia. Non sei associato? Perdi tutti i treni di finanziamento e non "becchi" nessun incentivo. Così ragionando, i comuni capiranno (sulla loro pelle e sul loro bilancio) che associarsi è bello, conviene e, alla fine, serve a dare maggiori servizi o servizi più efficienti ed efficaci, ai cittadini.

⁷ <http://it.wikipedia.org/wiki/Supercazzola>

⁸ <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=5035-10/09/2012-SRCPIE>

PROMO

I servizi di Publika in materia di gestioni associate

Da alcuni anni Publika ...

DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO DI PUBLIKA

valutare anche domande da porre nel modulo richiesta info

Scheda richiesta informazioni

Per ulteriori chiarimenti o per un preventivo vi invitiamo a compilare la seguente scheda e ad **inviarla via fax al numero 0376 1760102** oppure via **e-mail all'indirizzo info@publika.it**

Nome:

Ente:

Indirizzo:

Telefono:

E-mail:

Note:

.....

.....

.....