

Riforma del TUEL

Enti locali tra riforme in cantiere e pronunce della Corte costituzionale

di Antonio Purcaro - Segretario generale Città Metropolitana di Milano

L'ordinamento delle autonomie è un cantiere sempre aperto. Con la legge di conversione del D.L. n. 91/2018 ha preso avvio una nuova stagione di riforme. Le linee guida per la riforma non arriveranno solo dallo specifico Tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Stato-Città ma anche dal contributo della Corte costituzionale che con le sue pronunce concorre a modellare in concreto l'assetto degli Enti locali.

Premessa

La legge di conversione del D.L. n. 91/2018 (1) ha avviato una nuova stagione di riforme per gli Enti locali.

È stato istituito, presso la Conferenza Stato-città, un Tavolo tecnico-politico per la riforma degli Enti locali, coordinato dal Sottosegretario di Stato on. Candiani con il compito di elaborare delle linee guida sulla riforma del TUEL.

Le linee guida messe a punto dal Tavolo tecnico presto costituiranno la base di lavoro per la predisposizione da parte del Governo della delega alla riscrittura del Testo Unico.

Le linee guida sulla semplificazione e sull'associazionismo costituiscono due dei tre pilastri su cui si fonderà la riscrittura del TUEL. Il terzo sarà la riforma degli Enti di area vasta, Province e Città Metropolitane, e della Legge Delrio.

Differenziazione, semplificazione, responsabilità, autonomia sono le parole d'ordine.

Semplificazioni

Il primo obiettivo sarà differenziare gli obblighi a carico dei piccoli Comuni nella consapevolezza che non si possono imporre gli stessi adempimenti a un Ente sotto i 5 mila abitanti e a una grande città, soprattutto quando si tratta di oneri informativi.

Associazionismo

Il Tavolo ha proposto di rimuovere le soglie demografiche dei Comuni che possono associarsi per consentire maggiore sinergia tra i Comuni medio/piccoli e quelli più grandi, valutando anche la possibilità di gestire in forma associata solo una parte dei servizi e delle attività che fanno capo a una funzione fondamentale. Gli attori della gestione associata saranno le assemblee dei sindaci (nelle Province) o le conferenze metropolitane (nelle Città metropolitane), che approveranno i piani triennali per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e per lo svolgimento dell'esercizio associato delle funzioni comunali. I piani triennali dovranno individuare le funzioni comunali da gestire in forma associata, le forme associative prescelte (con una preferenza per le unioni) e la loro durata, i fabbisogni di personale e le risorse finanziarie e infine il sistema di incentivi e penalizzazioni che le Regioni potranno erogare o applicare ai Comuni.

Ruolo delle Province

Le Province e le Città metropolitane dovranno svolgere un fondamentale ruolo di raccordo con gli Enti più piccoli a cui forniranno adeguato supporto tecnico e di personale in svariati campi, dalla digitalizzazione all'adempimento in forma associata degli obblighi informativi e di controllo; nel frattempo la

(1) Legge 21 settembre 2018, n. 108.

Corte costituzionale con due importanti pronunce è intervenuta su alcuni snodi fondamentali per gli Enti locali.

La Corte costituzionale, nella sentenza 4 marzo 2019, n. 33, chiarisce come e quando lo Stato può imporre ai piccoli Comuni di associarsi; le condizioni per l'associazionismo forzoso risiedono nella ricerca di maggiori risparmi di spesa e nell'aumento dell'efficienza nell'erogazione dei servizi.

La Consulta, quindi, ha parzialmente censurato la disciplina con cui, dal 2010, il legislatore nazionale cerca, invano, di imporre unioni e convenzioni ai "mini enti".

La parte più interessante della sentenza è quella in cui la Corte fornisce la sua "ricetta" per correggere il problema e recuperare la finalità di ridurre la polverizzazione dei Comuni italiani.

La questione, ad avviso dei giudici delle leggi, è che l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana è da sempre relegato "a mero effetto riflesso di altri obiettivi", mentre occorrerebbe, al contrario, promuovere una riforma equilibrata, stabile e organica.

A tal proposito, la sentenza ricorda come in altri Paesi (ad esempio in Francia) sono state trovate risposte strutturali attuando la differenziazione sul piano non solo organizzativo, ma anche funzionale.

Secondo la Consulta non ha senso assegnare gli stessi compiti di una grande città ad un piccolo Comune con una popolazione di poche decine di abitanti; il risultato, paradossale, è di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi.

L'assetto che scaturisce all'esito dello scrutinio costituzionale, ha sì superato il dogma dell'obbligatorietà, ma solo in determinati casi e situazioni che dovranno trovare puntuale dimostrazione.

Insomma, oltre a rimarcare l'importanza delle gestioni associate, la Consulta finisce così per rafforzare il ruolo proprio attraverso le precisazioni e il distinguo che in certi casi ne consentono l'attivazione facoltativa e non più obbligatoria.

Segretari comunali

Di pochi giorni prima è poi la sentenza 22 febbraio 2019, n. 23 con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Brescia, che dubitava del meccanismo, descritto dal Testo unico degli Enti locali, secondo cui il segretario comunale resta in carica per un periodo corrispondente a quello del

sindaco che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo. I giudici costituzionali hanno messo in luce che l'evoluzione della normativa sul segretario comunale, prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è ispirata da concezioni assai diverse, alla ricerca di punti di equilibrio fra due esigenze non facilmente conciliabili: il riconoscimento dell'autonomia degli Enti locali, da una parte; la necessità di garantire adeguati strumenti di controllo della loro attività, dall'altra.

Da un lato egli è funzionario statale assunto per concorso ma, dall'altro, è preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco. Non può essere revocato liberamente durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) ma è, appunto, destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), eppure anche in questo caso è garantito nella stabilità del suo *status* giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, rimanendo iscritto all'albo nazionale dei segretari comunali dopo la mancata conferma e restando perciò a disposizione per successivi incarichi presso altri Comuni.

Il segretario comunale, spiega la sentenza, è titolare di attribuzioni multiformi: neutrali, di controllo di legalità e di certificazione, da una parte, ma, dall'altra, di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali, capaci di orientare le scelte dell'ente nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo amministrativo di quest'ultimo. Tutte queste ragioni impediscono di applicare al segretario comunale quella giurisprudenza restrittiva che ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di leggi statali o regionali che prevedevano meccanismi di *spoils system*, cioè di decadenza automatica da un incarico amministrativo, al solo mutare dell'organo politico di riferimento.

Intanto i Comuni devono far fronte alla carenza di segretari, riconducibile da una parte alla mancata indizione dei concorsi per l'accesso alla carriera per 9 lunghi anni, situazione vieppiù destinata ad aggravarsi con quota 100.

Si sono da pochi giorni chiuse le iscrizioni al corso concorso per il reclutamento di 291 segretari comunali, le cui prove di svolgeranno nei prossimi mesi, e già il Ministero ha deciso di avviare un nuovo reclutamento per l'iscrizione all'Albo di altri 171 giovani segretari.

Tuttavia i tempi del percorso di accesso che prevede una volta superato il concorso, la frequenza di un corso di durata annuale, al termine del quale superando l'esame finale si accede all'Albo, hanno spinto le associazioni rappresentative degli Enti locali e le associazioni di categoria a chiedere al Ministero dell'Interno l'individuazione di misure urgenti, attraverso, ad esempio, concorsi più rapidi, per sopperire alle difficoltà che incontrano i sindaci, specie dei Comuni più piccoli e

collocati in zone montane e disagiate, che spesso in assenza del segretario si trovano nell'impossibilità di gestire le ordinarie attività amministrative. I segretari comunali sono oggi in numero di gran lunga inferiore rispetto alle sedi comunali e, per garantire la funzionalità dei Comuni, accettano convenzionamenti di sedi e incarichi a scavalco di difficile gestione sotto il profilo sia professionale sia gestionale accollandosi l'onere di faticosi *tour de force* tra paesi anche distanti fra loro.

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

La responsabilità amministrativa degli amministratori locali

di Marco Comaschi



La frequenza con la quale di recente si sono realizzate ipotesi colpose di responsabilità amministrativa, anche a causa del mutato contesto socio-economico e agli stringenti vincoli di bilancio, impone una riflessione riguardo al coinvolgimento, di riflesso, anche degli amministratori locali e al rapporto di questi con la giustizia contabile.

Il volume propone, quindi:

- un'accurata ricostruzione della concreta configurabilità della *species* di responsabilità amministrativa per danno erariale dell'amministratore locale, analizzata nel ricorrere dei requisiti sia oggettivi sia soggettivi, con riguardo alle specifiche regole procedurali e all'evoluzione del rapporto tra organi politici ed organi amministrativi e tecnici;
- un'incursione, sulla scorta di una ricca serie di riferimenti giurisprudenziali, nei profili essenziali dei rapporti tra autonomia e responsabilità riferiti agli Enti territoriali e alle diverse figure soggettive che svolgono incarichi pubblici;
- un approfondimento sugli aspetti legati

alla preparazione tecnica - o, più semplicemente, alla capacità cognitiva tecnica – degli amministratori locali, volta a comprendere se sia compatibile con il fondamentale principio di libertà politica teorizzare l'istituzionalizzazione di un percorso formativo utile maturare un grado minimo di capacità tecnico-amministrativa:

- un'analisi riguardo alle ipotesi in cui gli amministratori locali sono chiamati a rispondere dei danni provocati all'Erario per comportamenti dolosi, legate in particolare a episodi di distrazione di fondi destinati alla politica, al fenomeno della corruzione e alle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazioni mafiose.

Wolters Kluwer, aprile 2018

pagg. 142, Euro 18

Codice e-book: 00230553

ISBN (ebook): 978-88-217-6665-7

Per informazioni e acquisti

• **On line** www.shopwki.it