



Meccanismi di aggregazione degli Enti Locali

Approfondimento normativo



Sommario

Premessa.....	3
1. Convenzioni.....	4
2. Consorzi.....	5
3. Unioni di Comuni.....	6
4. Accordi di programma	8
5. Comunità montane o isolate	9
6. Fusioni tra Comuni.....	10
FOCUS: Distacco di personale	11
Sintesi.....	14

Premessa

Il presente approfondimento intende offrire un contributo conoscitivo e operativo sui meccanismi di aggregazione degli Enti locali, a partire da un inquadramento normativo generale che ne chiarisce finalità, strumenti e ambiti di applicazione. In tale contesto, la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali rappresenta una risposta concreta alle difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni, con l'obiettivo di razionalizzare la spesa pubblica e migliorare l'efficienza dei servizi. L'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso diversi strumenti, disciplinati dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL). Il TUEL prevede infatti, al capo V, i seguenti principali meccanismi di aggregazione:

- 1) **Convenzioni** (art. 30)
- 2) **Consorzi** (art. 31)
- 3) **Unioni di Comuni** (art. 32)
- 4) **Accordi di programma** (art. 34)

Oltre a quanto disposto dal Capo V, si segnalano inoltre le seguenti ulteriori fattispecie:

- 5) **Comunità montane e isolate** (artt. 27-29)
- 6) **Fusioni tra Comuni** (art. 15)

Attraverso un'analisi dettagliata di ciascuna forma di cooperazione, l'approfondimento fornisce elementi utili per comprenderne la struttura giuridica, i presupposti applicativi, gli organi coinvolti e le implicazioni operative. Particolare attenzione è dedicata al tema del **distacco di personale**, quale strumento funzionale all'attuazione delle forme associative meno strutturate, utile a garantire la continuità dei servizi e una gestione flessibile delle risorse umane tra amministrazioni.

Il documento si propone dunque come guida operativa e normativa per gli Enti locali che intendono intraprendere percorsi di collaborazione istituzionale nel rispetto delle finalità di economicità, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa.

Nell'immagine seguente viene presentata una sintesi degli obiettivi e delle finalità illustrati nei paragrafi successivi.



A conclusione del documento, è riportata una sintesi dei principali elementi analizzati, finalizzata a garantire una visione organica e coerente dell'approfondimento svolto.

1. Convenzioni

Di particolare utilità per i comuni di piccole dimensioni, che possono trovarsi in difficoltà anche a provvedere ai servizi essenziali, le **Convenzioni** (art. 30 d.lgs. n. 267/2000) sono la forma più semplice con la quale si attua lo svolgimento di determinati funzioni e servizi in forma coordinata per un periodo di tempo definito (limite temporale).






I contenuti inderogabili dell'accordo sono la durata, i fini, le forme di consultazione, i rapporti finanziari, i rapporti reciproci e le garanzie. Trattandosi di atto fondamentale, la delibera è di competenza consiliare (art. 42 TUEL).

Di regola, le convenzioni sono facoltative, ma è prevista anche l'obbligatorietà, qualora lo Stato o la Regione lo ritengano necessario per la gestione temporanea di un servizio specifico o la realizzazione di un'opera, stabilendo in questo caso un disciplinare-tipo. Quindi, mentre la convenzione facoltativa può avere per oggetto, oltre che servizi, anche funzioni, poiché gli Enti stabiliscono le modalità di esercizio di funzioni di cui sono titolari, quella obbligatoria è limitata alla realizzazione di un'opera o alla gestione, a tempo determinato, di uno specifico servizio, di competenza statale o regionale, ma non implica in alcun modo lo spostamento di funzioni statali o regionali che, secondo quanto previsto dalla Costituzione, possono solo essere oggetto di trasferimento o delega. Dato che anche le convenzioni rientrano negli accordi fra amministrazioni, si ipotizza che alle stesse si applichino i principi civilistici.

Le convenzioni possono prevedere:

- la *costituzione di uffici comuni*, che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti, ai quali viene affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti all'accordo,
- la *delega di funzioni* da parte degli Enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti.

Si riporta a seguire uno specchietto sintetico della fattispecie sopra descritta.

Convenzione	
 Riferimenti normativi	Art. 30 TUEL
 Obiettivo	Svolgimento di determinati funzioni e servizi in forma coordinata, per un periodo di tempo definito
 Attori coinvolti	Enti Locali
 Contenuto minimo	Durata, fini, forme di consultazione, rapporti finanziari, rapporti reciproci e garanzie
 Procedure di adozione/ approvazione	Approvazione con delibera consiliare, da parte di tutti gli enti coinvolti

2. Consorzi

I **Consorzi** (art. 31 d.lgs. n. 267/2000) rappresentano la più antica forma stabile di cooperazione fra Enti pubblici. La riforma del 1990 mantiene tale fattispecie, che permette l'esercizio associato di funzioni e la gestione più incisiva di uno o più servizi. Il consorzio è un *soggetto distinto ed autonomo rispetto agli Enti che lo costituiscono* (infatti è dotato di personalità giuridica) per cui, a differenza di quanto avviene con la convenzione, le funzioni vengono poste all'esterno dell'ente.






Gli atti fondamentali per la costituzione e il funzionamento del consorzio sono lo statuto e la convenzione. L'adesione al consorzio è di competenza del Consiglio comunale, che ne approva a maggioranza assoluta sia la convenzione che lo statuto. La convenzione è l'atto costitutivo del consorzio e deve indicare i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti, i loro rapporti finanziari e i rispettivi obblighi e garanzie, nonché disciplinare le nomine e le competenze degli organi del consorzio e prevedere la trasmissione agli Enti aderenti degli atti fondamentali. Lo statuto determina le regole per il funzionamento del consorzio:

nei limiti della legge e della convenzione, ne disciplina l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi.

Gli organi del consorzio sono l'assemblea, che è composta dai rappresentanti degli Enti (Sindaco o suo delegato), ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione. L'assemblea elegge il Consiglio di Amministrazione (CDA) e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto. A questi organi si aggiungono il Presidente, che rappresenta il consorzio, convoca e presiede il CDA ed il Direttore, responsabile gestionale, delineando così un modello aziendale innovativo del consorzio.

Lo Stato, solo in caso di rilevante interesse pubblico, può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori, demandandone l'attuazione alla regione ma, come già previsto nella L. 142/90, fra gli stessi Enti non può essere costituito più di un consorzio.

Si riporta a seguire uno specchio sintetico della fattispecie sopra descritta.

Consorzi	
 Riferimenti normativi	Art. 31 TUEL
 Obiettivo	Favorire la cooperazione tra gli enti pubblici
 Attori coinvolti	Enti pubblici
 Contenuto minimo	La convenzione deve indicare i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti, i loro rapporti finanziari e i rispettivi obblighi e garanzie, nonché disciplinare le nomine e le competenze degli organi del consorzio e prevedere la trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali. Lo statuto determina le regole per il funzionamento del consorzio
 Procedure di adozione/ approvazione	Gli atti fondamentali per la costituzione e il funzionamento del consorzio sono lo statuto e la convenzione

3. Unioni di Comuni

Le **Unioni di Comuni** (art. 32 d.lgs. n. 267/2000) rappresentano, rispetto alle convenzioni, una forma di associazionismo più strutturata, in quanto caratterizzata da maggiore stabilità ed integrazione tra i Comuni partecipanti, che delegano all'unione la gestione di determinati servizi o funzioni.

Viene definita come ente locale costituito da due o più comuni, di norma confinanti, finalizzato all'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni.

I consigli dei comuni partecipanti approvano l'atto costitutivo e lo statuto secondo le

maggioranze e le procedure stabilite per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Gli organi dell'unione sono il Presidente, la Giunta ed il Consiglio e sono formati da amministratori in carica dei comuni associati. A essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti.

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.

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.

L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano le disposizioni che disciplinano gli Enti locali. 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.

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.






Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di pubblicità.

All'Unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite, in modo da garantire progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

Prevvia 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

Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Si riporta a seguire uno specchietto sintetico della fattispecie sopra descritta.

Unioni di Comuni	
 Riferimenti normativi	Art. 32 TUEL
 Obiettivo	Associazione più strutturata per la gestione di determinati servizi o funzioni
 Attori coinvolti	Comuni
 Contenuto minimo	Funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse
 Procedure di adozione/ approvazione	Consigli dei comuni partecipanti approvano l'atto costitutivo e lo statuto secondo le maggioranze e le procedure stabilite

Per maggiori dettagli e per consultare materiali di approfondimento, è possibile visitare il sito ufficiale del progetto al seguente link: <https://www.italiae.affariregionali.it/home/>.

4. Accordi di programma

Inoltre, Il capo V del TUEL, all'art. 34, contempla tra le forme associative anche gli **accordi di programma**, sebbene questi non rappresentino soluzioni stabili per l'esercizio associato di funzioni, trattandosi invece di uno strumento di coordinamento finalizzato esclusivamente alla definizione e attuazione di opere o interventi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di due o più Comuni, province, Regioni o altre pubbliche amministrazioni.






L'art. 34 prevede l'adozione di tale fattispecie ai fini della definizione e attuazione «*di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento*».

Il Sindaco del Comune proponente (ovvero il Presidente della Regione/Provincia), convoca una conferenza tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma.

L'Accordo è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della

provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione.

Si riporta a seguire uno specchio sintetico della fattispecie sopra descritta.

Accordi di programma	
 Riferimenti normativi	Art. 34 TUEL
 Obiettivo	Strumento di coordinamento finalizzato alla definizione e attuazione di opere o interventi che richiedono l'azione integrata e coordinata di due o più Comuni, province, Regioni o altre pubbliche amministrazioni
 Attori coinvolti	Enti territoriali e altre amministrazioni pubbliche
 Contenuto minimo	Determinazione dei tempi, delle modalità, di finanziamenti e di ogni altro connesso adempimento
 Procedure di adozione/ approvazione	Atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel bollettino ufficiale della regione

5. Comunità montane o isolate

Le **Comunità montane** (art. 27 d.lgs. n. 267/2000) sono Enti territoriali locali per la valorizzazione delle zone montane, istituiti dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e ridefiniti dagli articoli 28 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142, successivamente confluiti negli articoli 27 e 28 del Testo Unico sugli Enti Locali.

Sono particolari unioni di comuni costituite fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per l'esercizio associato di funzioni comunali e di quelle ad esse conferite dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione.

Il T.U.E.L. demanda alla legge regionale la disciplina dei seguenti aspetti: a) modalità di approvazione dello statuto; b) procedure di concertazione; c) disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali; d) criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; e) rapporti con gli altri Enti operanti nel territorio. A partire dal 2008 il legislatore statale ha dato avvio ad un processo di riduzione del numero complessivo delle comunità montane attraverso disposizioni che, dapprima, hanno ridotto e, successivamente, abolito i finanziamenti diretti alle comunità montane.





In particolare, la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) imponeva ai legislatori regionali di provvedere al riordino della disciplina delle comunità montane, al fine di ridurre la spesa corrente per il funzionamento.

Successivamente, la legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009) ha disposto l'abolizione, dal 1° gennaio 2010, del concorso statale al finanziamento delle comunità montane, ponendolo a carico delle Regioni.

Con decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (art. 14, comma 28) sono state individuate le funzioni fondamentali dei Comuni, introducendo l'obbligo di esercizio associato delle medesime per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 per quelli montani), attraverso il ricorso alle convenzioni o alle unioni di Comuni. Fatte salve alcune eccezioni (in particolare, Campania e Lombardia), le leggi regionali di riordino della disciplina hanno disposto il superamento del modello associativo delle comunità montane in favore delle unioni di comuni montani (cfr., ad esempio, L.R. Marche n. 35/2013, L.R. Toscana n. 68/2011, L.R. Veneto n. 40/2012).

Ai sensi dell'art. 29 del TUEL, in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna, può essere istituita la **comunità isolana o dell'arcipelago** tra i comuni interessati, secondo le stesse norme previste per le comunità montane.

Si riporta a seguire uno specchietto sintetico della fattispecie sopra descritta.

Comunità montane o isolane	
 Riferimenti normativi	Art. 27 TUEL Legge regionale
 Obiettivo	Valorizzazione delle zone montane
 Attori coinvolti	Comuni montani
 Procedure di adozione/ approvazione	Approvazione dello statuto





6. Fusioni tra Comuni

Le **Fusioni tra Comuni** (art. 15 d.lgs. n. 267/2000) comportano la creazione di un nuovo ente locale mediante la fusione di due o più Comuni preesistenti. Questa soluzione è incentivata dallo Stato e dalle Regioni con contributi economici e agevolazioni per favorire la semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi di gestione.

Il fondamento giuridico delle fusioni è rinvenibile nell'art. 133 della Costituzione, secondo cui "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio

territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”.

Si riporta a seguire uno specchietto sintetico della fattispecie sopra descritta.

Fusioni tra Comuni	
 Riferimenti normativi	Art. 15 TUEL Art. 133 Costituzione
 Obiettivo	Semplificazione amministrativa e riduzione dei costi di gestione
 Attori coinvolti	Comuni
 Procedure di adozione/ approvazione	Regioni mediante proprie leggi possono istituire nel proprio territorio nuovi Comuni o modificare le loro circoscrizioni o denominazioni

FOCUS: Distacco di personale

La gestione associata delle funzioni non riguarda solo l'organizzazione formale o giuridica degli enti, ma ha risvolti operativi concreti, tra cui emerge in modo significativo il tema dell'impiego del personale.

Nel momento in cui più Enti si associano per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi, è spesso necessario ripensare anche alla distribuzione e l'impiego delle risorse umane. In questo quadro si inserisce l'istituto del distacco del personale, disciplinato dall'art. 30, comma 2-sexies, del D.Lgs. 165/2001. Il distacco consente a un ente di rendere temporaneamente disponibile uno o più dipendenti a favore di un altro soggetto, mantenendo però in capo all'amministrazione distaccante il ruolo di datore di lavoro. Questo strumento si rivela particolarmente utile nelle forme di cooperazione meno strutturate, come le convenzioni, dove i servizi vengono gestiti in forma coordinata senza creare un ente terzo. In questi casi, il personale può essere distaccato da un comune all'altro in base a specifici accordi, per assicurare il funzionamento del servizio condiviso.

Il distacco non comporta una novazione soggettiva e l'insorgenza di un nuovo rapporto con il beneficiario della prestazione lavorativa, ma solo una modificazione nell'esecuzione dello stesso rapporto, nel senso che l'obbligazione del lavoratore di prestare la propria opera viene (temporaneamente) adempiuta non in favore del datore di lavoro ma in favore del soggetto presso il quale il datore medesimo ha disposto il distacco del dipendente. Presupposto della legittimità del distacco è la sussistenza di un interesse (che deve essere

diretto) del datore di lavoro a che le prestazioni vengano eseguite in favore del terzo. Inoltre, il distacco viene disposto al fine di consentire l'esecuzione di una specifica attività; infatti, i compiti assegnati devono essere precisati e finalizzati a un ben individuato scopo, restando esclusa una generica messa a disposizione del dipendente in questione. In estrema sintesi il distacco rappresenta null'altro che una modificazione delle modalità di esecuzione dell'obbligazione fondamentale del dipendente di prestare la sua opera nel senso che questi deve adempirla non nei confronti del suo datore di lavoro ma a favore di altro soggetto seppur anche nell'interesse del primo.

Il distacco si distingue dal comando, che invece presuppone un interesse primario dell'ente ricevente e comporta un'effettiva assegnazione del dipendente, potenzialmente più stabile, pur rimanendo anch'esso soggetto a convenzione o accordo tra amministrazioni. Nel comando, oltre alla convenzione, occorre un decreto di comando e in "accordo" si può trasferire la "partita stipendiale" da un'amministrazione all'altra.

La possibilità di disporre il comando di un impiegato presso altra Amministrazione statale o presso Enti pubblici è prevista in via eccezionale e di fronte ad esigenze che ne giustifichino l'adozione. Per l'esattezza, nel pubblico impiego privatizzato le esigenze che rilevano, con riguardo al comando, sono quelle dell'Amministrazione di destinazione (Cass., Sez. L, n. 12100 del 16 maggio 2017).

Mentre nel distacco l'impiegato non viene assegnato ad una pubblica amministrazione diversa da quella di appartenenza, ma – temporaneamente – ad un ufficio, diverso da quello nel quale è formalmente incardinato, ma comunque dell'amministrazione datrice di lavoro.

In conclusione, il **distacco di personale si configura come un istituto di natura temporanea**, sebbene possa essere rinnovato, ed avviene da parte dell'amministrazione di destinazione. Affinché il distacco sia legittimo, è necessaria l'adozione di un atto formale, quale una determinazione dirigenziale o un decreto, che ne definisca le modalità e le motivazioni. Inoltre, tale istituto può prevedere un meccanismo di rimborso, da parte dell'ente che riceve il personale, delle spese sostenute dall'amministrazione di provenienza per il trattamento economico del dipendente.

Diversamente, il comando di personale, disciplinato dall'art. 56 del D.Lgs. 165/2001, presenta caratteristiche di maggiore stabilità rispetto al distacco. Può essere disposto anche d'ufficio, ossia senza necessariamente il consenso del dipendente interessato, e, al pari del distacco, richiede la sottoscrizione di un accordo o di una convenzione tra gli Enti coinvolti. Entrambi gli istituti sono finalizzati a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione, rispondendo a esigenze organizzative specifiche e alla necessità di utilizzare in modo flessibile le risorse umane disponibili.

In ogni caso, entrambi gli istituti sono strumenti fondamentali per consentire una gestione flessibile delle risorse umane nell'ambito delle varie forme di aggregazione tra Enti locali, contribuendo a garantire la continuità dei servizi e il perseguimento degli obiettivi di efficienza amministrativa.

Si evidenzia che per i funzionari assunti tramite il Concorso "RIPAM Coesione" è esclusa, fino al 31 dicembre 2029, la possibilità di un loro utilizzo presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di prima assegnazione mediante distacco, comando o altro provvedimento di contenuto o effetto analogo così come è esclusa la possibilità di accedere a procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. È fatta salva, invece, la possibilità di utilizzare tali funzionari nell'ambito di Convenzioni di cui all'articolo 30 del TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267). Per ulteriori informazioni sulle procedure di assunzione e immissione in servizio dei vincitori del Concorso "RIPAM Coesione" si segnala il "Manuale operativo" realizzato nell'ambito del progetto Cap4City:

https://www.anci.it/wp-content/uploads/2025/07/Manuale_operativo_Cap4City-1.pdf



Meccanismi di aggregazione degli Enti Locali

Sintesi



Obiettivi del documento

Destinatari

Questo documento è rivolto alle Amministrazioni comunali, alle Unioni di Comuni e agli Enti Locali a supporto della partecipazione agli avvisi regionali (PR FESR, PR FSE+, JFT) e dell'attuazione dei progetti/interventi finanziati

Obiettivo

L'obiettivo è fornire indicazioni e riferimenti normativi di sintesi rispetto ai meccanismi di aggregazione degli Enti Locali in conformità alla normativa prevista dal Decreto Legislativo 267/2000

Utilità

Fornire una guida sintetica dei diversi meccanismi di aggregazione previsti per gli Enti Locali ai sensi del Decreto Legislativo 267/2000

Meccanismi di aggregazione

D.Lgs 267/2000

La gestione associata delle funzioni e dei servizi **comunali** è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi

Parte I – Titolo II – Capo V
Forme associative

Consulta [qui](#)
il D.Lgs 267/2000 -
Testo unico delle leggi
sull'ordinamento degli
Enti locali (**TUEL**)



Punti chiave



1. Convenzioni (art.30 TUEL)



2. Consorzi (art.31 TUEL)



3. Accordi di programma (art.34 TUEL)



4. Unioni di Comuni (art.32 TUEL)



5. Fusioni tra Comuni (art.15 TUEL)



6. Comunità montane e isolate (artt.27-29 TUEL)

Fattispecie ex
Capo V

Ulteriori
fattispecie di
aggregazione

1. Convenzioni

Art.30 TUEL

L'art. 30 del TUEL regola le convenzioni tra Enti locali per lo **svolgimento coordinato di funzioni e servizi**, atti fondamentali che richiedono l'approvazione del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 42. Tali convenzioni, in quanto accordi tra Amministrazioni, **seguono i principi civilistici** e possono prevedere uffici comuni con personale distaccato o la delega di funzioni a uno degli Enti, che agisce per conto degli altri.



Rif.ti normativi

Art.10 TUEL



Obiettivo

Svolgimento di funzioni e servizi in forma coordinata per un periodo definito



Attori coinvolti

Enti locali



Contenuti minimi

Durata, fini, forme di consultazione, rapporti finanziari e garanzie



Procedure di approvazione

Approvazione con delibera consiliare



→ Contenuto delle Convenzioni

La convenzione è un **accordo volontario** che definisce:

- la **durata** della convenzione
- i **fini perseguiti**
- le **modalità di consultazione** tra gli Enti coinvolti;
- i rapporti finanziari
- i rapporti reciproci tra le parti e le eventuali garanzie a tutela dell'attuazione dell'accordo

→ Facoltatività e obbligatorietà delle Convenzioni

Le convenzioni sono in genere facoltative, tuttavia, possono diventare obbligatorie se lo Stato o la Regione ne impongono l'adozione, ad esempio per:

- la **gestione temporanea di un servizio**, oppure
- la **realizzazione di un'opera pubblica**

In questi casi è previsto un apposito disciplinare-tipo che definisce le modalità di attuazione.

La convenzione **facoltativa** può riguardare sia **servizi** che **funzioni**, mentre quella **obbligatoria** si limita a specifici **servizi** o **opere**, senza trasferimento di funzioni statali o regionali (che può avvenire solo per **trasferimento** o **delega** ai sensi della Costituzione).

2. Consorzi

Art.31 TUEL

Secondo l'art. 31 del TUEL, i consorzi costituiscono **soggetti giuridici autonomi** e distinti rispetto agli Enti locali che li istituiscono, in quanto **dotati di propria personalità giuridica**.

Le funzioni consorziate vengono esercitate al di fuori dell'apparato organizzativo dell'Ente, a differenza di quanto avviene nelle forme convenzionali.

L'adesione al consorzio è formalizzata mediante **deliberazione del Consiglio comunale**, approvata con la maggioranza assoluta dei componenti.



Rif.ti normativi

Art. 31 TUEL



Obiettivo

Favorire la cooperazione tra gli enti pubblici



Attori coinvolti

Enti pubblici



Contenuti minimi

Finalità, durata, modalità di consultazione, rapporti finanziari, nomina e le competenze degli organi del consorzio



Procedure di approvazione

Gli atti fondamentali sono: lo statuto e la convenzione



→ Atti fondamentali

- La **Convenzione** (atto costitutivo) in cui vengono stabilite le finalità; la durata; le modalità di consultazione; i rapporti finanziari; obblighi e garanzie; nomina e competenze degli organi e trasmissione agli Enti degli atti fondamentali.
- Lo **Statuto** disciplina il funzionamento interno del consorzio e deve rispettare la legge e la convenzione.

→ Organi del Consorzio

- Assemblea
- Consiglio di amministrazione (CDA)
- Presidente
- Direttore

→ Consorzi obbligatori

- lo Stato può disporre la creazione solo in presenza di rilevante interesse pubblico
- l'attuazione è demandata alla Regione

L'art. 31 del TUEL non prevede un divieto diretto, ma leggi successive e limiti finanziari hanno fatto sì che i consorzi possano essere creati o mantenuti solo se davvero necessari, efficienti e legittimi. In alcuni casi, ne è vietata la costituzione.



3. Accordi di programma

Art.34 TUEL



Gli accordi di programma sono strumenti di natura pattizia finalizzati alla **definizione e attuazione di interventi di rilevante interesse comune**, che richiedono un'**azione integrata e coordinata tra più Amministrazioni**.

Possono essere promossi dal Presidente della Regione, della Provincia o dal Sindaco, in relazione alla competenza sull'intervento, oppure su iniziativa di uno o più soggetti pubblici interessati. L'accordo definisce **tempi, modalità, obblighi e risorse** a carico di ciascun partecipante.



Rif.ti normativi

Art. 34 TUEL



Obiettivo

Strumento di coordinamento per la definizione e attuazione di opere o interventi che necessitano dell'azione integrata e coordinata di due o più Comuni, Province, Regioni o altre Pubbliche Amministrazioni.



Attori coinvolti

Enti territoriali e altre Amministrazioni Pubbliche



Contenuti minimi

Determinazione di tempi, modalità, finanziamenti e ogni altro adempimento connesso



Procedure di approvazione

Atto formale del Presidente della Regione o della Provincia o del Sindaco

→ Finalità

Garantire il coordinamento delle attività necessarie alla realizzazione di opere, interventi o programmi, definendone tempi, modalità attuative, fonti di finanziamento e ogni ulteriore adempimento connesso

→ Procedura

Il Sindaco, Presidente della Provincia o della Regione, in relazione alla competenza sull'intervento, promuove l'iter di definizione dell'accordo di programma convocando una **conferenza tra i rappresentanti di tutte le Amministrazioni interessate**, al fine di verificarne la fattibilità e definire i contenuti dell'intesa

→ Approvazione e pubblicazione

L'accordo, una volta sottoscritto con il consenso unanime delle amministrazioni partecipanti, è **approvato con atto formale** del Sindaco, del Presidente della Provincia o della Regione, in base alla competenza, e **pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione**

4. Unioni di Comuni

Art.32 TUEL

Le Unioni di Comuni costituiscono la forma associativa **più strutturata** tra gli Enti locali, finalizzata **all'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni o servizi**. Si tratta di Enti dotati di personalità giuridica propria, istituiti da due o più Comuni – di norma tra loro confinanti – che delegano all'Unione l'esercizio di specifiche funzioni.

L'Atto costitutivo e lo Statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le modalità previste per le modifiche statutarie, e disciplinano: le **finalità** istituzionali; le **funzioni** trasferite; l'**organizzazione** interna e le **risorse umane, finanziarie e strumentali** conferite per l'esercizio delle funzioni.



Rif.ti normativi

Art.32 TUEL



Obiettivo

Associazione più strutturata per la gestione di determinati servizi o funzioni



Attori coinvolti

Comuni



Contenuti minimi

Funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse



Procedure di approvazione

Consigli dei comuni partecipanti approvano l'atto costitutivo e lo statuto



→ Organi dell'Unione

- Il **Consiglio**: è l'organo collegiale che rappresenta i Comuni partecipanti all'Unione e svolge funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo dell'Ente
- Il **Presidente**: sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione ed assicura l'unità di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, promuovendo e coordinando l'attività della Giunta e dei Consiglieri dell'Unione
- La **Giunta**: è formata dal Presidente e da membri scelti tra gli amministratori comunali. È l'organo esecutivo dell'Unione e collabora con il Presidente per l'attuazione degli indirizzi stabiliti dal Consiglio

→ Normativa e autonomia

L'Unione dispone di **potestà statutaria e regolamentare**, e ad essa si applicano le norme previste per gli Enti locali

→ Obblighi e obiettivi

Lo Statuto dell'Unione disciplina **l'organizzazione e il funzionamento degli organi**, nonché i rapporti tra questi, e deve essere trasmesso al Ministero dell'Interno per le finalità di pubblicità istituzionale. L'attribuzione delle risorse finanziarie deve essere improntata a **criteri di economicità e razionalizzazione, assicurando una progressiva riduzione della spesa**, in particolare quella relativa al personale.

5. Fusioni tra i Comuni

Art.15 TUEL

Le Fusioni tra Comuni comportano la **creazione di un nuovo Ente locale** mediante la fusione di due o più Comuni preesistenti. La possibilità di istituire un nuovo Comune attraverso la soppressione o l'accorpamento di Comuni preesistenti è prevista dalla **Costituzione**, che **all'art. 133** prevede che *"La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni"*.



Rif.ti normativi

Art. 15 TUEL
Art. 133 Costituzione



Contenuti minimi

Art. 15 TUEL
Art. 133 Costituzione



Obiettivo

Semplificazione
amministrativa e riduzione
dei costi di gestione



Procedure di approvazione

Regioni mediante proprie leggi
possono istituire nel proprio
territori nuovi Comuni o
modificare la loro circoscrizione
o denominazione



Attori coinvolti

Comuni



→ Caratteristiche

La competenza a modificare le circoscrizioni territoriali è affidata alle **Regioni**, che devono sentire le popolazioni interessate secondo le modalità previste dalla legge regionale. I Comuni coinvolti possono adottare preventivamente uno **Statuto condiviso**, che entrerà in vigore con la nascita del nuovo Ente e dovrà garantire che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

→ Finalità

- **Favorire la semplificazione amministrativa.**
- **Migliorare l'efficienza** dell'azione pubblica.
- **Ridurre i costi di gestione**, attraverso l'integrazione dei servizi e delle risorse tra enti locali contigui.

→ Incentivi

Al fine di favorire la fusione tra Comuni, lo Stato eroga appositi **contributi straordinari per dieci anni** a decorrere dalla data della fusione, commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni originari. A tali contributi si aggiungono **eventuali incentivi economici e amministrativi previsti dalle Regioni**.

6. Comunità montane o isolate

Art.27 TUEL

Le Comunità montane, istituite con la legge n. 1102 del 1971 e successivamente disciplinate dall'art. 27 del TUEL, sono Unioni di Comuni, Enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse. La loro finalità è la **valorizzazione delle aree montane attraverso l'esercizio associato di funzioni comunali, l'esercizio di funzioni proprie e di quelle eventualmente conferite.**

La disciplina delle Comunità montane è demandata alle **Regioni**, le quali stabiliscono le **modalità** per l'approvazione dello Statuto, le **procedure di concertazione**, la **definizione dei piani zonali** e dei programmi annuali, i **criteri di ripartizione dei finanziamenti** regionali e dell'Unione Europea, nonché i **rapporti con gli altri Enti territoriali.**



Rif.ti normativi

Art.17 TUEL
Legge regionale



Obiettivo

Valorizzazione delle zone montane



Attori coinvolti

Comuni montani



Contenuti minimi

-



Procedure di approvazione

Approvazione dello Statuto

→ Evoluzione normativa e riordino

A partire dal 2008 è stato avviato un progressivo processo di riordino e riduzione delle Comunità montane.

- **Legge finanziaria 2008 (L. 244/2007):** ha previsto il riordino da parte delle Regioni per ridurre la spesa corrente.
- **Legge finanziaria 2010 (L. 191/2009):** ha soppresso il finanziamento statale alle Comunità montane, trasferendo l'onere alle Regioni.
- **D.L. 78/2010:** ha introdotto l'obbligo per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (3.000 se montani) di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, tramite convenzioni o Unioni di Comuni.

→ Superamento del modello

Numerose Regioni hanno progressivamente abbandonato il modello delle Comunità montane, **sostituendolo con forme associative più flessibili, come le Unioni di Comuni montani** (ad es. Marche – L.R. n. 35/2013; Toscana – L.R. n. 68/2011; Veneto – L.R. n. 40/2012). Tuttavia, alcune Regioni – come la Campania e la Lombardia – continuano a mantenere attive le Comunità montane.

Comunità isolate (art. 29 TUEL)

È prevista la possibilità di istituire una Comunità isolana in ciascuna isola o arcipelago, con esclusione della Sicilia e della Sardegna. Tali Enti seguono la disciplina prevista per le Comunità montane.



Focus: Distacco del personale

Art. 30, comma 2-sexies, del D.Lgs 165/2001



Si evidenzia che per i funzionari assunti tramite il Concorso "RIPAM Coesione" è esclusa, fino al 31.12.2029, la possibilità di un loro utilizzo presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di prima assegnazione mediante distacco, comando o altro provvedimento di contenuto o effetto analogo così come è esclusa la possibilità di accedere a procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30.03.2001, n. 165. È fatta salva, invece, la possibilità di utilizzare tali funzionari nell'ambito di Convenzioni di cui all'articolo 30 del TUEL.

Distacco del personale

L'art. 30, comma 2-sexies, del D.Lgs. 165/2001 prevede che le PA, per motivate esigenze organizzative risultanti dai documenti di programmazione di cui all'art. 6 del medesimo decreto, possano utilizzare, in assegnazione temporanea, **personale appartenente ad altre Amministrazioni pubbliche**, previo **accordo tra le Amministrazioni interessate e con il consenso del dipendente**. Tale istituto è disciplinato come segue:

- Ha durata determinata, **non superiore a tre anni**, rinnovabile nei limiti ordinamentali e finanziari previsti
- Non comporta la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, ma si configura come **diversa modalità di esecuzione del rapporto esistente**, con permanenza giuridica del dipendente presso l'Amministrazione di appartenenza
- È **ammesso solo in presenza di un interesse diretto dell'Amministrazione distaccante** e per lo svolgimento di attività specifiche e puntualmente individuate
- Non si configura quale generica messa a disposizione del personale, ma presuppone **l'esistenza di esigenze concrete e documentate**

Aspetti procedurali:

L'assegnazione temporanea richiede un atto formale da entrambe le amministrazioni, può prevedere il rimborso degli oneri da parte dell'Amministrazione ricevente e non modifica la titolarità del rapporto di lavoro, che resta in capo all'Amministrazione di origine.

Comando

Risponde all'**interesse dell'Amministrazione ricevente** e può essere una soluzione più stabile rispetto al distacco.

Caratteristiche

- Può prevedere il trasferimento della partita stipendiale all'ente ricevente.
- Richiede di una convenzione o di un decreto di comando.
- Può essere disposto anche senza il consenso del dipendente, in casi eccezionali (art. 56, D.Lgs. 165/2001).

Finalità comuni

Entrambi gli istituti rivestono un ruolo fondamentale per il **buon funzionamento** della PA, in quanto:

- Consentono di rispondere **tempestivamente** e in modo **adeguato** alle esigenze organizzative e operative degli Enti
- Favoriscono una **gestione flessibile e dinamica delle risorse umane**, attraverso la condivisione di competenze tra Amministrazioni diverse, senza nuovi rapporti di lavoro o procedure complesse di mobilità
- Permettono di **adattare** l'organizzazione interna alle **esigenze contingenti**, ottimizzando l'impiego del personale disponibile
- Assicurano la **continuità dei servizi** ai cittadini e **migliorano l'efficienza amministrativa**, riducendo i tempi di attuazione delle attività
- Contribuiscono a una **distribuzione più razionale delle risorse**
- Rappresentano soluzioni efficaci per garantire **alti standard qualitativi** e maggiore coerenza nell'azione pubblica, in un contesto di crescente collaborazione tra Enti

