

## **Brevi osservazioni circa la normativa del riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative.**

Il legislatore della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, con la legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 e ss.mm.ii, rubricata “Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia - Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative” sembra abbia inteso conformare il proprio assetto normativo, in tema di forme associative, a quanto disposto dal legislatore nazionale nel titolo II, capo V del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) nonché al D.L. 78/2010, con l’intento dichiarato di razionalizzare la spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini. Forse, come si avrà modo di verificare nel seguito, date le deficienze della norma in esame, la realizzazione di tale buon proposito potrebbe risultare estremamente difficile.

In questa sede, per economia dello scritto, anziché concentrare l’attenzione sull’analisi delle innumerevoli modifiche che, nel corso del tempo ed ancora prima della sua reale attuazione, hanno sensibilmente attenuato la portata innovativa della disciplina in argomento, appare opportuno fare immediatamente luce sugli istituti maggiormente significativi ed al contempo più problematici al fine di fornire un utile e propositivo contributo per eventuali correttivi della disciplina.

Entrando immediatamente nel dettaglio, le “Unioni Territoriali Intercomunali (UTI)”, alla stregua della Unione di comuni, così come disciplinate dall’art. 32 del TUEL, sono enti locali dotati di personalità giuridica istituiti per l’esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale.

Da una lettura comparata dei diversi testi normativi, disciplina nazionale e regionale, appaiono, però evidenti, alcune stridenti anomalie. Prima tra tutte, l’assenza nella *governance* delle UTI di un consiglio dell’Unione, che analogamente da quanto prescritto dal comma 3, art. 32 TUEL, possa garantire la rappresentanza e la rappresentatività delle minoranze.

Sembra quanto mai opportuno soffermarci brevemente su questo insolito aspetto. In primo luogo, sembra utile osservare come gli organi di governo di qualsivoglia pubblica amministrazione, in linea di principio, debbano tutti ottemperare alla logica del temperamento ed equilibrio delle forze e dei poteri in essa rappresentati.

A questa logica, ovviamente, non sfuggono neanche gli enti locali. Infatti, così come previsto dall’art. 36 del TUEL, tale equilibrio si concretizza attraverso i differenti poteri e prerogative espresse dal consiglio, dalla giunta e dal sindaco, rispettivamente massimo organo di indirizzo politico ed amministrativo, organo esecutivo e rappresentate istituzionale dell’ente.

Senza entrare nel dettaglio delle diverse competenze attribuite dalla legge ai succitati organi di governo, è però necessario evidenziare come questa tripartizione sia funzionale per garantire la rappresentanza e la rappresentatività della volontà popolare, espressa con l’esercizio del voto, all’interno delle istituzioni democratiche. Infatti, il consiglio comunale, oltre che fungere da organo regolativo della vita dell’ente, attraverso la rappresenta delle minoranze, funge soprattutto da soggetto giuridico garante dell’ordinamento democratico.

Infatti, il Consiglio degli enti locali, proprio per svolgere al meglio il proprio ruolo di organo di indirizzo e soprattutto controllo politico – amministrativo, dovrebbe mantenere una posizione

distante e terza rispetto all'azione politica e amministrativa del Sindaco e della giunta, ciò in modo da garantire la divisione e l'equilibrio dei compiti e dei poteri.

A tal proposito, sembrerebbe che il legislatore della regione a statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, concepita tale proprio per tutelare le minoranze di qualsiasi genere, nella predisposizione della legge 26/2010, abbia dimenticato ovvero disatteso a questo suo mandato costituzionale, introducendo, proprio nell'ordinamento delle autonomie locali, un ente che, sebbene deputato a svolgere una miriade di funzioni e servizi intercomunali di rilievo, non è stato dotato, in alcun modo, di un organo rappresentativo delle minoranze. Tanto si evince dall'art. 12 della succitata norma, il quale sancisce che sono organi dell'ente " ... l'Assemblea, il Presidente e l'organo di revisione ..." ove l'organo assembleare è costituito esclusivamente con la presenza dei Sindaci dei Comuni aderenti a ciascuna Unione, omettendo di garantire, in modo singolare, il lecito contraddittorio tra minoranza e minoranza alla base dell'ordinamento repubblicano.

Inoltre, è utile evidenziare che la legge regionale 26/2014, diversamente da quanto stabilito dal combinato disposto dei commi dal 28 al 31 quinquies del DL 78/2010 e ss.mm.ii (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) e dal comma 105 dell'articolo unico della L. 56/2014<sup>1</sup> (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni - Legge DEL RIO) che ha emendato anche l'art. 32 del TUEL, ha previsto che i Sindaci facenti parte dell'assemblea dell'UTI, già rappresentati della maggioranza di governo dei propri singoli enti, per l'adozione dei provvedimenti di propria competenza, possano esprimere un voto, determinato legislativamente, tarato sulla dimensione della popolosità dei comuni che rappresentano, eludendo il principio democratico di una testa un voto. A tanto, non si era spinto neanche il legislatore della legge Del Rio (L. 56/2014) che, per la formazione dei nuovi consigli provinciali (in linea di principio equiparabili alle UTI), divenuti enti di secondo livello, come le UTI, ha previsto che questa dittatura della maggioranza si realizzasse esclusivamente nella fase preventiva delle elezioni dei consiglieri provinciali, lasciando inalterato, nella fase delle deliberazioni e determinazioni degli organi di indirizzo e controllo politico - amministrativo, il principio democratico del *tot capita tot sententiae*. Il sistema di *government* delle UTI, così, svilisce, tra l'altro, anche l'importanza e le esigenze dei diversi territori facenti parte di questo nuovo ente, nonché l'intero sistema delle autonomie locali fondato sul principio del policentrismo decisionale e funzionale. Policentrismo, autonomia e sussidiarietà, così come descritti e tutelati dalla Costituzione, di regola, dovrebbero favorire la coesione tra le istituzioni, l'uniformità, l'efficacia, il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche realizzate a favore della collettività amministrata. Al contrario, il sistema decisionale e di rappresentazione assembleare disegnato per le UTI, riducendo il confronto democratico, potrebbe generare stridenti contrasti tra gli interessi degli enti più popolosi rispetto a quelli di minori dimensioni che, di solito, sono anche gli enti che necessitano di maggiori attenzioni ed interventi. Il rispetto del richiamato principio del policentrismo decisionale ed amministrativo, avrebbe dovuto prevedere, al contrario, forme di consultazione e temperamento degli interessi tra i diversi soggetti che concorrono, ognuno con le proprie risorse, alla tenuta dell'assetto sociale soprattutto delle piccole comunità. L'esautorazione del potere e della rappresentanza popolare e democratica è, ad esempio, ulteriormente evidente, in alcuni statuti delle UTI, dove, al posto di prevedere un generico rinvio dinamico alle norme<sup>2</sup>, si prevede un " ... automatico aggiornato dell'atto alle modifiche normative inerenti le Unioni territoriali intercomunali ..." <sup>3</sup>. Pertanto,

---

1 Per una più compiuta disamina della L. 56/2014 si veda la Pubblicazione della Fondazione Cittalia – Fondazione Anci Ricerche – Regione Lazio, Guida per gli amministratori locali aggiornata alla Legge legge Del Rio (L. 56/2014), luglio 2014, Pomezia (RM).

<sup>2</sup> <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm>.

<sup>3</sup> L'esempio è rinvenibile nell'art. 41 dello statuto dell'UTI Bassa Riviera Friulana.

parrebbe che la normativa regionale in argomento, piuttosto che valorizzare le autonomie locali garantendo loro maggiore autonomia e maggiori risorse, consideri i comuni, tutelati costituzionalmente dall'art. 114 della Cost., come meri centri di spesa. Si potrebbe dimostrare, al contrario, che i comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni, spesso si configurano come enti virtuosi ove le risorse umane, proprio perché soggette ad un costante e maggiore controllo politico e sociale, ottimizzano ed efficientano le risorse disponibili raggiungendo traguardi inattesi<sup>4</sup>.

Inoltre, se ci si dovesse addentrare in una veloce disamina sociologica circa la valenza delle relazioni sociali che si costituiscono all'interno delle piccole comunità<sup>5</sup>, si potrebbe facilmente affermare come le diverse figure istituzionali dei piccoli comuni, svolgendo in modo assolutamente poliedrico le proprie funzioni, spesso fungo da collante sociale necessario per prevenire ovvero contrastare disagi sociali con contestuale riduzione dei costi per l'intera collettività<sup>6</sup>.

Altro aspetto di rilievo che riduce la potestà di autodeterminazione degli enti locali è costituito dall'atto di imposizione del governo centrale a danno delle autonomie locali allorquando si prevede, all'art. 6 della LR 26/2010, l'adesione obbligatoria all'Unione per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, ovvero che l'adesione a un'Unione da parte dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, costituisce condizione per la piena fruizione del supporto finanziario regionale agli enti locali previsto dall'articolo 42 della stessa legge. Quest'ultima previsione sembrerebbe configurarsi come un vero e proprio ricatto finanziario teso a far aderire i comuni alle UTI sotto la minaccia grave di una drastica riduzione dei trasferimenti necessari per la stessa sopravvivenza delle istituzioni comunali.

Tale imposizione centralista, in realtà, piuttosto che agevolare il processo associativo, probabilmente, ha sortito l'effetto contrario, facendo insorgere quelle resistenze, ben rappresentate dalla volontà dei cittadini, tesa a garantire alle proprie comunità quelle autonomie faticosamente conquistate e riconosciute anche a livello costituzione a seguito della riforma del titolo V a seguito della L. Cost. 3/2001. Quest'ultima novella, rimodulando l'art. 114, ha ribaltando il precedente assetto istituzionale prevedendo che "... la Repubblica e' costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Citta' metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato ...". Tale ultima citata previsione costituzionale, almeno in linea di principio, ha evidenziato la volontà del legislatore di attribuire ai comuni un ruolo di primaria importanza al fine di garantire al cittadino una migliore gestione della vita delle singole comunità<sup>7</sup> nel rispetto dei principi di partecipazione e sussidiarietà (art. 118 Cost.).

Se veramente si fossero voluti conseguire effettivi risparmi di spesa si sarebbe dovuta prevedere una sostanziale riforma dei così detti costi *standard*<sup>8</sup> ed al contempo attribuire alle Province (enti intermedi tra il potere delle Regioni e quello dei comuni) quelle attività di coordinamento e

---

4 [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/2015/delibera\\_16\\_2015\\_sezaut.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2015/delibera_16_2015_sezaut.pdf)

5 [http://www.treccani.it/enciclopedia/comunita\\_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/comunita_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/).

6 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubingen, 1922, trad. it. *Economia e società*, 2 voll., Comunità, Milano, 1961.

7 Altalex, 22 agosto 2014, articolo di Luigi Sergio - <http://www.altalex.com/documents/news/2014/09/19/autonomie-locali-l-unione-di-comuni-come-leva-del-cambiamento-organizzativo>.

8 Il progetto dei fabbisogni standard nasce nel quadro della legge 42/2009, con l'ambizione di fornire un apparato tecnico-informativo robusto e stabile a supporto dell'abbandono del "criterio" della spesa storica nell'assegnazione delle risorse a ciascun Comune e del connesso obiettivo di riequilibrio delle dotazioni finanziarie di base. La realizzazione dei fabbisogni standard da parte di IFEL e SOSE rappresenta dunque un passaggio fondamentale per la corretta attribuzione delle risorse tra i circa 6.700 Comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario e nei Comuni delle Regioni a Statuto Speciale - <http://www.fondazioneifel.it/studi-ricerche-ifel/item/2176-guida-alla-lettura-dei-fabbisogni-e-dei-costi-standard>.

supporto alle attività amministrative tanto utili ai piccoli enti locali<sup>9</sup>. Inoltre, si sarebbe potuto prevedere che gli abolendi enti provinciali avrebbero potuto attendere a compiti e servizi di *staff* ovvero di *back-office*<sup>10</sup>. Infatti, tali funzioni risulterebbero necessarie a quei piccoli enti che, stremanti da un *turn-over* del personale stringente, risultano carenti di risorse umane. Nella maggior parte dei casi, le professionalità che operano all'interno dei piccoli enti locali, sebbene dotate di competenza e grande spirito di abnegazione, a causa dell'eccessivo carico di lavoro, dovuto all'appesantimento delle incombenze burocratiche disciplinate dai diversi legislatori<sup>11</sup>, non riescono a conseguire quel grado di specializzazione richiesto per adeguare la propria azione amministrativa alle compulsive novità legislative. L'occasione fornita dalla riforma del titolo V della costituzione, alla luce delle norme nazionali e regionali sull'associazionismo, sembra essere quasi definitivamente persa.

Il principio del policentrismo avviato dalla riforma delle autonomie locali avrebbero dovuto fornire maggiore responsabilizzazione agli amministratori ed alle istituzioni locali, senza però ridurre la standardizzazione dei processi e delle competenze<sup>12</sup>. Tuttavia, è comune esperienza che all'aumentare il grado di entropia<sup>13</sup> normativa si riduce il tasso di attrattività del territorio per famiglie, imprese ed investitori istituzionali. Sarebbe stato opportuno garantire, invece, una legislazione comune ed uniforme sull'intero territorio nazionale<sup>14</sup>.

Tuttavia, nelle more che il governo centrale e regionale possa ravvedersi, è necessario confrontarsi con la vigente legislazione cercando di mostrare un atteggiamento collaborativo ma non completamente remissivo, teso a soddisfare le crescenti aspettative della collettività amministrata e degli operatori del settore che, ad oggi, sono quanto meno incerti circa le nuove competenze delle diverse istituzioni locali.

Entrando nella disamina del provvedimento si possono evidenziare anche altre criticità. Queste ultime di natura più operativa che teleologica.

In primo luogo, la maggior parte delle nuove UTI<sup>15</sup> nascono con una dotazione di risorse umane e strumentali esigua se non inesistente. Tali costituendi enti locali, infatti, ai sensi del comma 6, art. 6 della LR 26/2010, devono avviare la farraginoso macchina burocratica con invarianza della spesa corrente<sup>16</sup>. Pertanto, risulta difficile (se non impossibile) riuscire a reperire idoneo personale

---

<sup>9</sup> Ad esempio la previsione obbligatoria di adesione degli enti a centrali di committenza provinciali e regionali in base, ad esempio, al valore dell'appalto.

<sup>10</sup> Andrebbero ad esempio previste funzioni di supporti alla gestione giuridica ed economica del personale, funzioni di assistenza e progettazione delle infrastrutture tecnologiche a livello provinciale, funzioni di supporto e centralizzazione degli acquisti, funzioni di supporto circa la pianificazione territoriale e la gestione delle infrastrutture, ecc.

<sup>11</sup> Gli enti locali, essendo alla base della piramide amministrativa dell'apparato esecutivo dello Stato, sono soggetti alla legislazione comunitaria, alla legislazione nazionale, alla legislazione regionale ed, infine, alla propria attività regolativa. Infine, in Italia, stranamente, si assiste al proliferare di una miriade di enti che, dal punto di vista teleologico, risultano in contrasto tra loro poiché non attendono al principio di tripartizione dei poteri alla base dell'ordinamento democratico. Infatti, si assiste al proliferare di Authority il cui potere esecutivo - amministrativo surroga il potere legislativo e giurisdizionale. Tipico è il caso dell'ANAC. <http://www.diritto.it/docs/24174-le-autorit-amministrative-indipendenti-genesi-funzione-ruolo>.

<sup>12</sup> <http://www.lavoce.info/archives/32051/cammino-delle-semplificazioni/>.

<sup>13</sup> <http://www.istanze.unibo.it/oscar/vita/vita01.htm>

<sup>14</sup> Ad esempio una unica disciplina sui tributi locali che avesse garantito agli amministratori di poter agire esclusivamente sulle aliquote all'interno di un range prestabilito invece di attribuire così ampi spazi alla autonomia regolamentare. Tipico è il caso dei regolamenti IUC che disciplinano tutti diversamente alcuni tipi di esenzioni ingenerando confusione ed incertezza.

<sup>15</sup> Ad es. l'UTI Bassa Riviera Friulana.

<sup>16</sup> Comma 6, art. 6 LR 26/2010, comma 31-quinquies - Fermi restando i vincoli previsti dalla vigente normativa, in relazione alle funzioni comunali esercitate in forma associata, la spesa sostenuta per il funzionamento generale dell'Unione, compresa la spesa di personale, non può comportare, in sede di prima applicazione e per i primi tre anni a decorrere dal 2016, il superamento della somma delle medesime spese sostenute dai singoli Comuni partecipanti e pro quota dalla Comunità montana, dalla Comunità collinare e dalle Province, in relazione alle risorse umane e strumentali trasferite all'Unione, calcolate sulla media del triennio 2012-2014. A

all'interno degli enti comunali aderenti all'UTI poiché, proprio i Comuni, da anni, risultano in grande sofferenza a causa delle severe norme di contenimento delle spese correnti e del turn-over del personale. Risulta evidente che una scarsa dotazione umana e strumentale, tanto dei comuni che delle UTI, potrebbe produrre effetti negativi inattesi sulla tenuta dei servizi essenziali erogati alla collettività, con il realizzarsi del paradosso che, degli enti nati per incrementare i livelli di efficienza e dei servizi (le UTI), possano minare i diritti dei cittadini nella pretesa dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>17</sup>.

La norma, piuttosto che sbandierare l'invarianza della spesa corrente, avrebbe potuto prevedere che il personale delle abrogate province sarebbe potuto transitare, ex lege, piuttosto che presso gli enti regionali, presso le UTI, garantendo un rapido avvio della nuova istituzione.

Inoltre, i comuni dovranno fare i conti con le attività di convenzionamento ovvero trasferimento del proprio esiguo personale presso il nuovo ente, secondo le modalità previste dalle ultime linee guida regionali<sup>18</sup>.

In tema di disciplina delle funzioni comunali esercitate in forma associata, si evidenzia come l'articolo 7 della LR 10/2016, emendando il previgente l'articolo 27 della LR 26/2014, ha innovato sensibilmente le modalità, i tempi e le funzioni che i comuni saranno costretti ad assolvere in modo associato.

In particolare: a) a far data dall'1 luglio 2016 i Comuni partecipanti alle UTI svolgono necessariamente in forma associata avvalendosi degli uffici dell'UTI la sola funzione della programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi relativi all'attività della CUC regionale (comma 1, lettera a); b) la gestione associata dei servizi finanziari e contabili è differita all'1 gennaio 2017 unitamente ad altre 2 funzioni a scelta fra quelle indicate al comma 1, lettera b); c) le restanti 3 funzioni sono svolte in forma associata dall'1 gennaio 2018 (comma 1, lettera c); d) tra le funzioni da svolgere in forma associata sono state aggiunte quelle relative all'edilizia scolastica ed ai servizi scolastici (comma 1, lettera b), numero 5) in precedenza collocate nell'articolo 26; e) il comma 2 conserva la disposizione previgente riguardo alla competenza decisoria degli organi dei Comuni rispetto alle funzioni indicate nell'articolo; f) il comma 3 del nuovo articolo 27 prevede che le 5 funzioni comunali indicate alla lettera b) (opere pubbliche e procedure espropriative; pianificazione territoriale comunale ed edilizia privata; procedure autorizzatorie in materia di energia; organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale; edilizia scolastica e servizi scolastici) possano (tutte o alcune) essere svolte, alternativamente: 1. tramite l'UTI da parte di tutti i comuni che vi partecipano; 2. In forma singola dai soli Comuni con popolazione uguale o superiore a 15.000 abitanti, soglia ridotta a 5.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane; 3. in forma associata anche tramite convenzioni tra Comuni della medesima UTI purché sia raggiunta la medesima soglia demografica indicata al precedente punto 2; g) il comma 4 del nuovo articolo 27 prevede che le soglie demografiche indicate al comma 3 per l'esercizio associato delle funzioni tramite convenzione possano essere ridotte rispettivamente a 7.500 e 3.000 abitanti nei casi di particolare adeguatezza organizzativa individuati con deliberazione della Giunta regionale d'intesa con il CAL, sulla base dei criteri proposti dall'Osservatorio per la riforma; h) il comma 5 prevede una ulteriore riduzione del 30 per cento delle soglie di cui ai commi 3 e 4 per i Comuni in cui è tradizionalmente presente la minoranza linguistica slovena ai sensi dell'articolo 4 della Legge 38/2001. Si rappresenta che l'elenco dei Comuni del Friuli Venezia Giulia in cui si

---

regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e la programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa.

<sup>17</sup> <http://www.camera.it/temiap/temi16/Quid2.pdf>

<sup>18</sup> [http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Riforma\\_enti\\_locali/Allegati/Nota\\_illustrativa\\_LR\\_26\\_2014\\_POST\\_LR\\_10-2016\\_20160713.pdf](http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Riforma_enti_locali/Allegati/Nota_illustrativa_LR_26_2014_POST_LR_10-2016_20160713.pdf)

applicano le misure di tutela della minoranza linguistica slovena ai sensi del citato articolo 4, l. 38/2001 è contenuto nella tabella approvata con DPR 12 settembre 2007.

Dall'analisi della succitata novella legislativa emerge chiaramente che le diverse UTI del territorio friulano nonché i comuni ad esse aderenti potranno attuare, almeno in fase di prima applicazione, una miriade di alternative possibile per associare funzioni e servizi rendendo ancora più complessi i rapporti tra le diverse istituzioni coinvolte nel processo associativo nonché aumentando il livello di confusioni tra i cittadini ed operatori economici, già oggi abbastanza disorientati.

Senza entrare nell'intrigata disquisizione tesa alla ricerca delle sottili e singolari differenze tra funzioni comunali esercitate dall'Unione ai sensi dell'art. 26 e delle ulteriori funzioni comunali esercitate in forma associata ovvero avvalendosi degli uffici dell'Unione ai sensi dell'art. 27 della suddetta normativa regionale 26/2014, sarebbe utile focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti operativi utili per la concreta attuazione della riforma. In primo luogo, le modalità di gestione del personale per lo svolgimento delle funzioni in forma associata.

In tema di gestione del personale e della correlata spesa ci si dovrà confrontare con gli ultimi arresti giurisprudenziali, in particolare con il principio di diritto espresso e delineato dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 23/2016.

Infatti, la Sezione delle autonomie della Corte dei Conti, in aggiunta al principio espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 173 del 2012, nel nuovo parere fornito con la succitata delibera n. 23/2016<sup>19</sup> ha sancito che: “ ... *Il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l'utilizzo di personale a tempo pieno di altro Ente locale, previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall'art.1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La minore spesa dell'ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni ...* ”<sup>20</sup>. Pertanto, si limita fortemente la possibilità e la convenienza degli enti appartenenti alle UTI di procedere alla utilizzazione del personale in convenzione (*ex multis* deliberazione Corte dei Conti Sezioni Riunite n. 11/2012). Infatti, sebbene per l'ente utilizzatore i limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 non trovano applicazione nei casi in cui gli Enti utilizzano l'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre Amministrazioni locali entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, sostituendosi, in tutto o in parte, all'Ente titolare del rapporto di lavoro sul piano economico, organizzativo e funzionale, la stessa cosa non accade per l'Ente che autorizza l'utilizzo a tempo parziale o in posizione di comando il proprio dipendente a tempo pieno (Ente di appartenenza del dipendente). Quest'ultimo, dovrà verificare in concreto che i conseguenti risparmi di spesa non alimentino spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni, computando figurativamente nei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010 l'importo delle economie realizzate nell'ambito del lavoro flessibile. Ciò, ovviamente, potrebbe implicare un forte irrigidimento nella gestione del personale e nel corretto avvio dei nuovi enti locali che, a tutt'oggi, ad eccezione del residuo personale transitato dalla cassate comunità montale, si trovano sostanzialmente prive di figure professionali idonee per l'assolvimento delle funzioni fondamentali<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Deliberazione n. 23/SEAUT/2016/QMIG della Sezione Autonomie della Corte dei Conti.

<sup>20</sup> Si ritiene che queste conclusioni debbano essere estese anche alle medesime fattispecie (utilizzo di personale a tempo parziale ex art. 14 CCNL 22/01/2004 e comando ovvero al corrispondente art. 7, CCRL 26.11.2004) utilizzate anche dagli Enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (non ricompresi nell'art. 1, comma 557, della L. n. 311/2004).

<sup>21</sup> <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/GEN/comparto-unico-contrattazione/FOGLIA30/#id7>.

Sempre sul versante del personale, bisognerà valutare, nel lungo periodo, gli effetti di un eventuale recesso di un comune dalla forma associativa “obbligatoria” e l’impatto che tale evento potrà riverberare sulle capacità assunzionali dell’Ente originario titolare del rapporto di lavoro<sup>22</sup>. Infatti, il nuovo art. 19 bis della LR 26/2010, introdotto dalla LR 10/2016, tradendo velatamente le perplessità sulla tenuta delle UTI nel tempo, ha introdotto una complessa disciplina sulla ricollocazione del personale in caso l’UTI si estinguesse o uno dei comuni recedesse. Ciò, potrebbe avere come effetto quello di rallentare i processi di acquisizione delle risorse umane, poiché si renderebbe necessaria, volta per volta, una verifica congiunta delle capacità assunzionali di ciascun ente aderente e la necessità per gli stessi di cedere, non solo l’esiguo personale ma anche gli spazi finanziari per le nuove assunzioni<sup>23</sup>.

Ancora in merito alle disposizioni sull’organizzazione e sul personale, si rileva come molte UTI, nel loro statuto, non abbiano previsto che la gestione degli uffici e delle aree di rilievo strategico debba essere affidata, in via esclusiva, a dipendenti che abbiano qualifica dirigenziale. Infatti, sebbene la previsione statutaria sarebbe potuta risultare, agli occhi dei più, ultronea, poiché la disciplina è già abbondantemente normata dal D. Lgs. 165/2001, dal TUEL e dalla normativa regionale, sarebbe stato opportuno l’inserimento di tale previsione al fine di evitare che la gestione di importanti servizi erogati a favore di un bacino di utenza spesso rilevante, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, possa essere impropriamente affidato a funzionari incaricati ai sensi del comma 2 dell’art. 109 del TUEL<sup>24</sup>, con la probabile conseguenza di porre nell’illegittimità gli atti adottati. Infatti, tale mancata previsione, potrebbe ingenerare, soprattutto sulle attività di gestione dei tributi, gravi conseguenze sulla legittimità degli atti aventi rilevanza esterna<sup>25</sup>. Inoltre, è necessario ricordare che, negli ultimi anni, a seguito delle severe normative sul contenimento delle spese del personale, si è raggiunto quella ottimizzazione oltre la quale, ogni riduzione del numero dei dipendenti, avrebbe un effetto marginale negativo sulla complessiva erogazione dei servizi erogati ai cittadini<sup>26</sup>.

Anche sullo spinoso tema delle funzioni esercitate dai comuni avvalendosi degli uffici delle unioni ci si potrebbe dilungare in articolate osservazioni. Tuttavia, tralasciando sullo sfondo l’aspetto dell’insolito *nomen iuris* attribuito improvvidamente all’istituto, di solito utilizzato nel campo degli affidamenti di lavori, servizi e forniture, è da evidenziare che esso si sostanzia nel più noto strumento della delegazione amministrativa intersoggettiva<sup>27</sup>. Tali rapporti andranno a costituire le

---

22 Nuovo art. 19 bis della LR 26/2010

23 Art. 14 DL 78/2010, 31-quinquies. Nell’ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l’invarianza della spesa complessivamente considerata.

24 Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all’articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l’applicazione dell’articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione

25 Si pensi alle pesanti conseguenze della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale e della nullità degli atti sottoscritti da funzionari che non possiedono qualifica dirigenziale - <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=37> - <http://www.studiocataldi.it/articoli/20363-falsi-dirigenti-nuova-sentenza-della-cassazione-contro-l-agenzia-delle-entrate-ed-a-favore-del-contribuente.asp> -

26 <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/08/2011-DIRIGENTI-E-Alte-professionliat%C3%A0-nella-PA.pdf>

27 Il modello (delegazione) ricorre allorchè la figura soggettiva, che è titolare di un potere o di una funzione, ne trasferisce l’esercizio ad altra figura soggettiva. Il delegante, rimanendo titolare dei poteri o delle funzioni, conserva il potere di indirizzo e di controllo sull’attività del delegato. Giova ricordare a tal proposito che Sandulli inserisce la delega dei poteri nell’ampia categoria dei < provvedimenti coi quali l’autorità amministrativa attribuisce ad altri (siano soggetti diversi, siano organi della medesima Amministrazione) potestà o facoltà inerenti a diritti suoi propri, che vengono a esserne quindi diminuiti (cosa che non può avvenire se non nei casi in cui la legge ne consenta la possibilità)>. Siamo, pertanto, in presenza di una figura che, specie in passato, ha trovato numerose applicazioni nella legislazione positiva, potendosi avere - in relazione a quanto evidenziato, - delegazione sia tra enti diversi (c.d. delegazione intersoggettiva: ad esempio, tra Stato e Regioni, tra Regioni ed enti territoriali minori), sia tra strutture compiute, sia tra organi della stessa struttura (cd. delegazione interorganica). Nell’ambito delle suddette relazioni, il panorama delle fattispecie di delega si presentava così variegato ed eterogeneo da porre il grave problema se la delega potesse configurarsi come un istituto < unitario>, ovvero come un istituto così disarticolato per cui solo poche figure previste dall’ordinamento potevano ricomprendersi nell’istituto della delega mentre le altre assumevano altre configurazioni, quali l’amministrazione impropria, l’amministrazione indiretta, l’affidamento di funzioni, la deconcentrazione, etc. (Giannini). Il conferimento della delega non concerne la titolarità delle funzioni, dei poteri del delegante ma solo il loro esercizio, perché altrimenti si avrebbe trasferimento delle funzioni; la delega comporta una deroga normativamente consentita alle competenze fissate dall’ordinamento positivo; il divieto di subdelegare, salvo disposizioni contrarie; la forma scritta del conferimento; la responsabilità del delegato per le funzioni svolte in tale sua qualità, il nostro ordinamento positivo presenta moltissime fattispecie di deleghe, quanto mai eterogenee. La loro eterogeneità attiene, per esempio, all’ammissibilità o non della subdelega; all’oggetto specifico o generico; ai poteri più o meno ampi di revoca; al potere del

relazioni organizzative che possono essere identificate con veri e propri rapporti giuridici, caratterizzati da situazioni soggettive correlate e contrapposte, delle quali sono titolari strutture organizzative diverse (Giannini). Volendo esaminare più da vicino la vicenda di tali rapporti, occorre premettere, in linea generale, che è possibile individuare tre tipi di relazioni organizzative: le relazioni tra uffici della stessa struttura (o, il che è lo stesso, della stessa amministrazione), che sono denominate relazioni infrastrutturali (o interne); le relazioni tra strutture (o amministrazioni) diverse, le quali danno luogo a relazioni cd. interorganiche se le amministrazioni interessate non hanno personalità giuridica, ovvero a relazioni intersoggettive, se le amministrazioni interessate hanno personalità giuridica. Quest'ultima è la tipologia di relazioni che si varranno ad instaurare tra i comuni e le UTI, entrambi, enti dotati di autonoma personalità giuridica, autonomia politica ed autonomia amministrativa<sup>28</sup>. Pertanto, tali funzioni delegate andranno disciplinate attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni, delle obbligazioni attive e passive, della gestione del personale, dei poteri conferiti da un soggetto ad un altro e delle relative modalità di esercizio, degli oneri a carico dei diversi soggetti coinvolti, nonché a conclusione della delega di affidamento di funzioni della riassegnazione del relativo personale. Ancora, sotto il profilo della competenza degli organi deputati alla gestione degli enti e dei relativi rapporti, si potrebbero profilare le seguenti principali ipotesi esemplificative e non esaustive di *governance* che, tra loro, tenderanno a sovrapporsi ovvero a confondersi: - l'assemblea dell'UTI ed il Presidente sovrintenderanno alle funzioni comunali esercitate dalle UTI; - gli organi comunali (Consiglio, Giunta e Sindaco) sovrintenderanno, fornendo indirizzi al soggetto delegato (le UTI) alle ulteriori funzioni comunali esercitate in forma associata; gli organi di indirizzo e controllo politico – amministrativo di entrambi gli enti ed i relativi apparati burocratici sovrintenderanno alle funzioni esercitate dai comuni avvalendosi degli uffici delle UTI. E' facilmente desumibile come, in tali fattispecie (funzioni comunali esercitate dalle UTI, ulteriori funzioni comunali esercitate in forma associata e funzioni esercitate dai comuni avvalendosi degli uffici delle UTI), potrebbe ingenerarsi, quanto meno, un pericoloso stato confusionale.

Sul versante delle infrastrutture, della logistica e della dislocazione degli uffici, sin da subito, si rilevano problemi di utilizzo congiunto delle esigue risorse a disposizione. Infatti, sempre a seguito delle stringenti norme sulla *spending review*, gli enti aderenti alle UTI si trovano anche in carenza di dotazioni strumentali (beni mobili ed immobili) da porre a disposizione del nuovo ente. Anche in questo caso, sarebbe stato opportuno prevedere che l'attivo patrimoniale delle province fosse stato ceduto a titolo universale alle UTI. Ciò evidenzia come la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, probabilmente, non si riusciranno a conseguire con la creazione di nuovi enti ma, al contrario, con una seria e ragionata rimodulazione delle funzioni degli enti già esistenti. Inoltre, c'è da rilevare che l'associazione di enti con risorse esigue darà vita ad un nuovo soggetto che, per vizio eziologico, nascerà indigente. Così, senza l'immissione di nuove risorse umane e finanziarie, il famigerato policentrismo funzionale ed operativo, non solo comprometterà le attività di coordinamento ma, probabilmente, ingenererà anche disservizi e malcontenti tra cittadini e dipendenti, riverberandosi negativamente sulla già scarsa fiducia che la collettività nutre nelle istituzioni e nella politica.

Sul versante meramente burocratico ed amministrativo, si rileva come la nuova disciplina legislativa incrementi la complessità dei processi decisionali. Infatti, l'istituzione di un organo di secondo livello, non legato alla rappresentanza ed alla rappresentatività democratica, al fine di legittimare, almeno in parte, le scelte conseguite con la dittatura della maggioranza, dovrà, nella

---

delegante di esercitare le funzioni già delegate; alla natura stessa della delega talvolta configurata come un istituto eccezionale e temporaneo, talaltra come uno strumento normale di organizzazione; al rapporto delegatorio il quale può assumere i caratteri di un rapporto sovraordinato o equiordinato, etc.

<sup>28</sup> <http://datastorage02.maggioli.it/data/docs/www.egov.maggioli.it/articolo%20delega%20di%20funzioni.pdf>



maggior parte dei casi, sottoporre al preventivo vaglio dei consigli comunali dei singoli enti aderenti gli atti più importanti della propria *gestio* <sup>29</sup>.

Alla luce delle brevi riflessioni esposte, sarebbe opportuno che gli amministratori ed i funzionari si sedessero attorno ad un comune tavolo di lavoro per vagliare le criticità emerse, in modo da non far perdere alla collettività - che si rappresenta e che si serve - una utile occasione per un reale e duraturo cambiamento teso al perseguimento della semplificazione amministrativa, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e del buon andamento degli enti locali che faticosamente si cerca di amministrare.

San Giorgio di Nogaro lì 21.09.2016

Ettore Massari

---

<sup>29</sup> Tipico è il caso delle previsioni statutarie dell'Uti Riviera Bassa Friulana che all'art. 17 così dispone: "...L'Assemblea vota le proposte di deliberazione di cui al comma 3, lettere a), b) ad eccezione del Regolamento sul funzionamento degli uffici e servizi, c), d), e), f), g) ed l), sentiti i consigli dei Comuni aderenti, che si esprimono entro trenta giorni dal ricevimento delle stesse. Decorso il predetto termine, l'Assemblea delibera prescindendo dai pareri..."