

**LUIGINO SERGIO**

**La nuova architettura istituzionale  
degli enti locali territoriali:  
l'Unione di comuni, la convenzione tra comuni  
e la riforma delle Province**

ISBN 978-88-96646-49-6

© 2015 - Clio S.p.A., Lecce

[www.clioedu.it](http://www.clioedu.it)

Proprietà letteraria riservata. Printed in Italy

# Indice

<b>Prefazione</b>	Pag. 5
<b>Introduzione</b>	“ 9
<b>CAPITOLO 1 - Le politiche di cambiamento</b>	“ 11
1.1 Premessa	“ 11
1.2 Tipologie di cambiamento	“ 12
<b>CAPITOLO 2 - L'Unione di comuni intesa come organizzazione</b>	“ 17
2.1 Premessa	“ 17
2.2. La gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni	“ 19
2.3 La disciplina giuridica dell'Unione di comuni	“ 20
2.4 Il personale dell'Unione di comuni	“ 32
2.5 Le categorie del comando e del distacco nel pubblico impiego	“ 38
2.6 Il passaggio dei dipendenti dal Comune all'Unione di comuni per effetto di trasferimento di attività	“ 44
2.7 I limiti di spesa per i contratti di lavoro flessibile nell'Unione di comuni	“ 48
<b>CAPITOLO 3 - L'accesso alla dirigenza</b>	“ 54
3.1 Il sistema di reclutamento	“ 54
3.2 La posizione della Corte dei Conti sugli incarichi a contratto	“ 57
3.3 Le controversie conseguenti alla decisione della p.a. di conferire incarichi dirigenziali esterni	“ 61
3.4 Il nuovo assetto della dirigenza pubblica nel disegno di legge AC n. 3098 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"	“ 63
3.5 La posizione dei soggetti sentiti in audizione parlamentare sul ddl n. 3098	“ 70
3.6 La posizione della Corte dei Conti sul disegno di legge AC n. 3098 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.	“ 85
<b>CAPITOLO 4 - Il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione</b>	“ 87
4.1 L'abolizione del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici	“ 87
<b>CAPITOLO 5 - Gli incentivi finanziari</b>	“ 93
5.1 La normativa di riferimento	“ 93

<b>CAPITOLO 6 - Piccoli Comuni e Unioni di comuni:</b>	Pag. 97
6.1 Il contesto e le cause di una loro non piccola <i>débacle</i>	“ 97
<b>CAPITOLO 7 - La posizione della Corte Costituzionale sulle Unioni obbligatorie dei Piccoli Comuni</b>	“ 100
7.1 La costituzionalità delle norme sulle forme associative comunali obbligatorie	“ 100
<b>CAPITOLO 8 - La disciplina della Convenzione tra Comuni nella più recente legislazione</b>	“ 106
8.1 La disciplina giuridica di riferimento	“ 106
8.2 La natura giuridica della Convenzione	“ 108
8.3 La Convenzione, l'art. 30 del TUEL e le categorie del coordinamento, dello svolgimento delle funzioni e dei servizi pubblici	“ 112
8.4 La Convenzione, la costituzione di uffici comuni e la delega di funzioni pubbliche	“ 118
<b>CAPITOLO 9 - La Riforma delle Province nella legge Delrio</b>	“ 122
9.1 La legge n. 56/2014 cd. Delrio	“ 122
9.2 La posizione dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) sulla riforma delle Province	“ 124
9.3 L'appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica da parte di 44 Costituzionalisti	“ 127
9.4 La funzione della Corte Costituzionale e la recente Sentenza n. 50/2015, cosiddetta “Salva Province”	“ 129
9.5 Valutazioni conclusive	“ 146
<b>CAPITOLO 10 - L'attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei Conti e i pareri in materia di enti locali dell'Osservatorio del Viminale</b>	“ 150
10.1 La giurisdizione della Corte dei Conti	“ 150
10.2 L'attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei Conti	“ 154
10.3 L'attività consultiva del Ministero dell'interno	“ 262
<b>CAPITOLO 11 - Riflessioni conclusive</b>	“ 325
<b>Sitografia</b>	“ 329
<b>Bibliografia</b>	“ 330

## Prefazione

Luigino Sergio è doppiamente esperto: un tecnico, uno studioso dell'amministrazione pubblica locale, ma anche un amministratore sperimentato sul campo. Sulla trincea oggi più difficile: l'amministrazione quotidiana dei Comuni di minore dimensione, proiettata - tra mille insidie, dubbi, tensioni - verso nuovi assetti associativi. Questa duplicità di ruoli e di esperienze gli consente di parlare della "architettura istituzionale degli enti locali" con il necessario rigore scientifico, senza però sottovalutare i problemi concreti, il passaggio "dal dire al fare" su cui si infrangono, troppo spesso, i buoni propositi riformatori.

È lo stesso autore a segnalare «uno stato di decisa confusione istituzionale», che si aggrava «nelle Province (dove) regna una situazione di profonda incertezza». Verissimo. Il punto, a me pare, è proprio la gestione - inadeguata e contraddittoria - di processi di riforma che invece, negli intendimenti e nello stesso disegno legislativo originario, avevano (e conservano) una loro forza convincente.

Mi spiego. Gli "anni della crisi" hanno prodotto (forse era inevitabile) un affastellarsi di provvedimenti incoerenti, mal congegnati, spesso inapplicabili e comunque inapplicati. La riforma della *governance* territoriale si è così aggrovigliata, paralizzata da spinte e contropinte, con risultati, nella pratica, molto modesti. Vale per la prima decisione legislativa circa l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni dei Comuni minori (con il decreto legge n. 78/2010), per i successivi "aggiustamenti" del 2011 (decreti legge nn. 98 e 138), per il tanto celebrato decreto "salva Italia" (n. 201/2011), per la stessa *spending review* del 2012 (decreto legge n. 95/2012) e per il decreto legge che alla fine di quello stesso anno avrebbe voluto impostare il riordino territoriale delle Province (n. 188, mai convertito in legge). Del resto, basta l'impeccabile sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale a dimostrare, senza bisogno di particolari argomentazioni, che le improvvisazioni hanno le gambe corte e che la fretta è sempre una cattiva consigliera.

Poi, però, è giunta la c.d. "legge Delrio" (n. 56/2014). Una legge tutt'altro che perfetta, con molti difetti e qualche vistosa antinomia, ma che - rispetto ai precedenti - aveva un pregio evidente. Aveva un'idea, un disegno di prospettiva, una coerenza intrinseca. Provo a riassumerne il senso, in quattro passaggi logici. Primo, l'Italia ha certamente bisogno di un'amministrazione più semplice, sobria e "sostenibile". Secondo, nel quadro della crescente integrazione europea (e di istituzioni europee da democratizzare), sono sufficienti tre livelli di governo espressione diretta della sovranità dei cittadini: lo Stato, la "casa di tutti"; la Regione, per declinare legislazione e programmazione nelle specificità territoriali tipiche di un Paese grande e "lungo"; il Comune, l'istituzione di prossimità più radicata nella storia e nella coscienza civile del Paese. Terzo, nel quadro di questa semplificazione dei livelli di governo, la scommessa della ripresa, di un percorso sufficientemente rapido di fuoriuscita dalla crisi, è affidata proprio ai Comuni,

perché, con tutti loro limiti, sono le istituzioni più efficienti, immediata e “viva” espressione delle comunità locali. Quarto - ed è questo il punto decisivo - se vogliamo che “l’Italia dei Comuni” non sia solo un’espressione retorica, è importante che i Comuni imparino a collaborare tra loro.

Ecco dunque che la legge propone, con un filo rosso di coerenza, l’associazionismo intercomunale (anzitutto le Unioni di comuni), le nuove Province di secondo livello, e le Città metropolitane. La gestione associata delle funzioni e dei servizi per i Comuni di minore dimensione, per poter offrire ai cittadini una più alta qualità di prestazioni pubbliche a costi sostenibili, secondo parametri razionali di efficienza di efficacia. Le Province, proiezione istituzionale dei Comuni e governate dai Comuni, per gestire insieme le funzioni *naturaliter* di area vasta, dalla viabilità intercomunale alla tutela ambientale. E infine, nelle aree più complicate, perché caratterizzate da una grande città e da un “sistema territoriale” interconnesso, per mille vincoli culturali, socio-economici e infrastrutturali, la necessità di cooperazione intercomunale è ancora più forte, e assume la forma della Città metropolitana.

Non è lontano dal vero chi dice che la nuove Province e le Città metropolitane sono specialissime Unioni di comuni; sono comunque la forma e lo strumento con cui i Comuni “fanno squadra” per gestire e risolvere insieme i problemi dei rispettivi territori.

Il percorso logico è convincente. È un peccato che la vulgata giornalistica (anche per evidenti responsabilità degli attori politici) si sia fermata agli slogan: abolire le Province, sopprimere i Comuni più piccoli, ridurre “le poltrone”. La legge, per fortuna, era molto più seria, proponeva cose utili e realistiche per migliorare la qualità amministrativa del Paese.

Faccio un solo esempio: all’indomani dell’approvazione parlamentare della legge, sia in Parlamento che su importanti quotidiani si levarono grida di sdegno per la “moltiplicazione delle poltrone”. Dov’era la ragione di tanto scandalo? Nel fatto che la legge “restituiva” una mini-Giunta (Sindaco + 2 assessori) ai Comuni fino a 1.000 abitanti e incrementava di poche unità il numero dei Consiglieri comunali nei Comuni più piccoli. Cariche pressoché gratuite. Ma soprattutto funzionali proprio al percorso associativo. Come ci insegna l’esperienza francese (oltre trentamila Comuni, per una popolazione equivalente a quella italiana), la forza della rappresentatività politica delle comunità, anche di quelle più piccole, è necessaria per razionalizzare la gestione dei servizi su scala più ampia, con maggiore efficienza ed economicità. Insomma, dare voce alle comunità, a tutti i cittadini, ma posizionare le attività amministrativa su una dimensione territoriale che garantisca economie di scala ed efficacia gestionale.

Tutto bene, dunque? Purtroppo no, come del resto ha mostrato la continua ricorso alle proroghe, da ultimo con la legge n. 11/2015. Il fatto è, come ben spiega Luigino Sergio, che dopo gli architetti sarebbero serviti gli artigiani. Fatto il disegno della casa e gettate le fondamenta, era necessario lavorare sui particolari,

sugli impianti, gli allacci alla rete elettrica e idrica, sugli infissi e sul rivestimento dei pavimenti. Insomma, si doveva metter mano, con la concretezza e il pragmatismo che solo gli amministratori conoscono, ai mille dettagli che rendono impervio il percorso associativo. Parlo di patto di stabilità, di ordinamento contabile, di regole (legislative e contrattuali) per la gestione del personale, di intreccio con la legislazione regionale di settore che incide sulle diverse funzioni fondamentali, di attenta programmazione del percorso per il superamento delle comunità montane, e di molte altre cose ancora. Senza questo lavoro, le buone intenzioni del legislatore rischiano di rimanere sulla carta, alimentando la sfiducia e il pessimismo.

Se ne sono accorti benissimo i Prefetti quando, alla fine del 2014, si interrogano sull'esercizio dei poteri sostitutivi loro assegnati dalla legge nei confronti dei Comuni "inadempienti". Non è facile, anzi è impossibile, esercitare in modo efficace questo "potere estremo" (sia pure nel modo *soft* previsto dalla legge n. 131/2003), se il quadro di riferimento resta confuso e contraddittorio. Non è come approvare il bilancio di previsione o il conto consuntivo, come avviene frequentemente nei Comuni commissariati. Si tratta infatti di dare forma e corpo ad un nuovo disegno di *governance* territoriale, che metta in relazione tra loro Comuni diversi ("adempienti" e inadempienti), con la pluralità di strumenti offerta dalla legge (Unioni e Convenzioni), nel quadro della specifica legislazione regionale e delle politiche di "organizzazione del territorio" che la stessa legge dello Stato (in modo per la verità ancora frammentato) assegna proprio alle Regioni. E facendo i conti con le tante lacune, grandi e piccole, del quadro legislativo di riferimento, a cui prima abbiamo fatto cenno. Insomma, si tratta di una grande operazione di politica dell'amministrazione.

Questo lavoro ha il pregio di indicare con chiarezza i problemi, senza banalizzarne il significato ed anzi inquadrandoli in una ampia prospettiva culturale. C'è da sperare che la politica faccia lo stesso, costruendo un "patto repubblicano" tra Stato, Regioni e istituzioni locali, senza il quale il percorso delle riforme continuerà ad arrancare.

*Roma, 30 aprile 2015*

*Pietro Barrera<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Pietro Barrera è coordinatore del piano delle attività formative di Anci e Upi.

È stato docente della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno; docente di diritto pubblico, diritto amministrativo e diritto degli enti locali nell'Università di Roma La Sapienza, Roma Tor Vergata, Camerino, Roma Nicolò Cusano; Capo di gabinetto del Sindaco di Roma; Direttore Generale del Comune di Roma, Direttore generale della Provincia di Roma.

È autore di studi e ricerche in materia di ordinamento delle autonomie territoriali, di ordinamento del personale delle pp. aa. e di Diritto Costituzionale.



## Introduzione

Da oltre vent'anni il legislatore si è posto l'obiettivo di rivedere l'attuale assetto istituzionale ed organizzativo dei Comuni italiani, soprattutto di quelli cosiddetti piccoli ovvero aventi una popolazione fino a 5.000 abitanti.

La rivisitazione del complesso sistema delle autonomie locali territoriali è da una parte conseguenza della problematica situazione socio-economica del nostro Paese che non consente più di sopportare il crescente peso della miriade di piccole realtà comunali, incapaci oramai di erogare servizi ai cittadini e alle imprese con logiche che sottendono il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità; dall'altra rappresenta una precisa scelta del legislatore, il quale è dell'avviso che l'azione spesso diseconomica della p.a. richieda l'attivazione di politiche di cambiamento, orientate ad aumentare il livello di produttività e di qualità dei servizi pubblici forniti dagli enti locali territoriali.

Ed è proprio il cambiamento l'elemento centrale dell'azione riformatrice in atto nella p.a. negli ultimi anni.

È del tutto evidente che allorché si discute di cambiamento è facile che all'interno di un soggetto organizzato compaiano spinte favorevoli e resistenze allo stesso; fatti che è facile osservare all'interno delle Unioni di comuni, viste da una parte degli amministratori come opportunità di crescita dei Comuni aderenti alle medesime e da un'altra ritenute, invece, fattori di destabilizzazione dello *status quo ante*, guardate, dunque, come soggetti che creano agli amministratori e alle loro comunità di riferimento più problemi di quanti siano chiamate a risolvere.

Sta di fatto che le Unioni di comuni sono, assieme alle Convenzioni ex art. 30 del TUEL, lo strumento tramite il quale i Comuni sono obbligati ad espletare le funzioni fondamentali previste dalla cosiddetta legge "Delrio" ovvero dalla L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*; gestioni in forma associata delle funzioni fondamentali che vengono sostanzialmente osteggiate, con motivazioni differenti, da buona parte degli amministratori locali, i quali ad ogni scadenza del periodo del tempo a disposizione per attivare concretamente le modalità di funzionamento del lavoro dei Comuni in modalità associata richiedono, in maniera forte, rinvii dei termini ultimi per provvedere, ottenendo proroghe su proroghe, con nocumento della certezza del diritto e della serietà delle decisioni assunte dal Governo e Parlamento, al di là di ogni disquisizione sulla sostanziale impreparazione dei Comuni ad affrontare la sfida sui ragionamenti inerenti il così detto *new public management*.

Allo stato delle cose vige uno stato di decisa confusione istituzionale, in quanto la riforma dei Comuni in senso associativo fa il paio con quanto da tempo è in atto nella Province, a seguito dello svuotamento sostanziale delle stesse.

Le funzioni non ritenute dalla legge "Delrio" fondamentali per le Province dovranno passare, a loro volta, alle Regioni che decideranno quali tra di esse trat-

tenere per sé, quali riassegnare alle Province, quali, infine attribuire alle Unioni di comuni.

Nel frattempo nelle Province regna una situazione di profonda incertezza: mancanza di risorse finanziarie; personale gran parte del quale non motivato nel lavoro in quanto a forte rischio di mobilità verso altre istituzioni pubbliche; mentre in buona parte delle Unioni di comuni, coinvolte nel processo di riforma si boccheggia in attesa di un improbabile *deus ex machina* che risolva l'eterno ed artato enigma dell'utilità o meno della gestione associata delle funzioni comunali, in nome del "piccolo è bello" o nel segno dell'identità dei territori che verrebbero mortificati dalla costrizione dello stare assieme.

Nel frattempo nei Comuni (e non solo in quelli piccoli) cresce la pressione tributaria; le dotazioni organiche del personale dipendente sono oramai ridotte ai minimi termini; il sostanziale blocco del *turn-over* pesa come un macigno e impedisce, di fatto, ogni azione di rinnovamento dei quadri ed ogni strutturale azione di cambiamento organizzativo che necessariamente deve basarsi su risorse umane giovani, motivate e che abbiano davanti a loro un arco di tempo sufficiente lungo per una formazione moderna e continua da mettere a disposizione della comunità amministrata di riferimento.

L.S.

# CAPITOLO 1

## Le politiche di cambiamento

*Sommario: 1.1 Premessa. 1.2 Tipologie di cambiamento.*

### 1.1 Premessa

Il mondo degli enti locali è profondamente mutato anche rispetto al recente passato e continua a cambiare rapidamente, almeno rispetto ai vecchi schemi ai quali eravamo abituati; anzi gli enti locali, come del resto qualunque organizzazione, hanno la necessità d'innovare continuamente, per rimanere al passo con i tempi.

Oramai la modernità, l'efficacia e l'efficienza dell'attività di un ente non può che essere verificata ricorrendo anche ad attività di *benckmarking*, di comparazione con enti simili, in una prospettiva europea ovvero di confronto tra quanto e come un ente locale produce e l'analoga attività degli enti locali europei, tenuto conto dei differenti contesti storico-culturali all'interno dei quali essi operano.

Per cambiamento organizzativo s'intende «il processo attraverso il quale un'organizzazione modifica la sua condizione presente, individuando nuovi assetti per proprio sistema di creazione del valore, al fine di accrescerne l'efficacia»<sup>1</sup>.

Con tutte le cautele del caso, da più parti si è sostenuta la tesi che i processi d'aziendalizzazione dovevano coinvolgere il sistema delle autonomie locali territoriali, per cui molte categorie di pensiero di stampo aziendale potevano essere assunte anche nel variegato modo degli enti locali.

Sposando in pieno tale assunto, è necessario che concetti come cambiamento ed innovazione siano introitati nel gergo corrente degli enti locali.

Cambiamento ed innovazione, si è detto, sono facce differenti di una medesima medaglia, in quanto la categoria di innovazione è intimamente connessa a quella di cambiamento; tra innovazione e cambiamento si instaura dunque una sorta di corrispondenza biunivoca, nel senso cioè che la nascita di un'innovazione produce cambiamento.

Richiamando quanto espresso da autorevole dottrina: «un'innovazione è l'introduzione di qualcosa di nuovo in un mercato o nell'ambiente in cui un'impresa opera»<sup>2</sup>.

In modo particolare nelle Unioni di comuni, vi sono alcune di esse che il cam-

---

<sup>1</sup> BARTEZZAGHI E., *L'organizzazione dell'impresa*, Milano, Etas, 2001, p. 529.

<sup>2</sup> Op. cit., p. 530.

biamiento lo anticipano; altre invece che lo subiscono in maniera reattiva, cioè rincorrono il cambiamento.

Il cambiamento è categoria assai complessa, nel senso che esso implica un profondo mutamento delle procedure in atto, dei processi lavorativi ritenuti dal vertice politico e dal *management* obsoleti e necessita del coinvolgimento nei processi innovati delle risorse umane a disposizione che vanno profondamente motivate, in quanto il cambiamento comporta non solo forti modifiche nei processi produttivi dell'ente pubblico interessato, ma spesso anche nelle abitudini di chi presta il proprio lavoro al suo interno.

## 1.2 Tipologie di cambiamento

Il modo di lavorare in un'Unione di comuni oscilla tra due tipologie differenti di cambiamento: cambiamento radicale o cambiamento incrementale che esprimono due diverse intensità di cambiamento.

Il cambiamento incrementale consiste in una modificazione organizzativa graduale che ha un approccio più *soft*, tra come e quanto prodotto nel passato e come e quanto s'intende produrre nel futuro; mentre il cambiamento radicale è un mutamento delle abitudini di un ente, repentino, rapido, *hard*.

È del tutto evidente che tra le due tipologie di cambiamento sopra evidenziate esistono dei punti di contatto e dunque esse non vanno intese come momenti necessariamente autonomi.

Il cambiamento può inoltre essere esaminato con altre categorie di riferimento ovvero: dello sviluppo, della transizione, della trasformazione<sup>3</sup>.

Lo sviluppo (*developmental change*) concerne il miglioramento progressivo di una situazione; la transizione (*transitional change*) implica numerose fasi intermedie che progressivamente avvicinano l'ente di riferimento all'*optimum* progettato; la trasformazione è una tipologia di cambiamento il cui stato futuro finale non è noto a priori ed il cui tempo di raggiungimento non è preventivamente programmato. Essa implica forte leadership nel soggetto che guida il cambiamento e grande fiducia in esso da parte dell'organizzazione interessata dal processo.

Il cambiamento organizzativo può essere esaminato tenendo presenti due altre classificazioni: cambiamento pianificato e cambiamento emergente.

Il cambiamento pianificato è quella forma di cambiamento *top down*, riveniente dall'alto che viene progettato *ex ante*, attraverso la definizione degli obiettivi individuati dal *top management* da raggiungere attraverso un percorso ben strutturato e monitorato costantemente; il cambiamento emergente, invece, è un processo *bottom up* che proviene dal basso ossia dalla parte operativa dell'ente interessato.

---

<sup>3</sup> ACKERMAN L., Development, transition or transformation: The question of change in organization, OD Practitioner, December, pp.1-8.