

Alcune note a commento dell'art. 16 della “manovra-bis”

1. Premessa e aspetti generali

di Corrado D'Andrea

Forse nei prossimi anni qualcuno ricorderà l'estate 2011 come una di quelle stagioni in cui, nel breve volgere di poche settimane, alcune certezze presenti da anni nel nostro ordinamento sono venute meno. Poi è accaduto, come sempre più spesso accade negli ultimi anni, che dopo poco più di un mese, la grande rivoluzione si è trasformata in una modesta riforma che creerà semplicemente molti grattacapi agli operatori direttamente coinvolti ed in dottrina passerà quasi inosservata. *Much ado about nothing* penserà qualcuno...ma non è proprio così.

In questa nota, suddivisa per argomenti, mi occuperò dell'art. 16 della manovra-bis, ovvero del D.L. 13.8.2011 n. 138, convertito con (numerose ed importanti) modifiche in L. 14.9.2011 n. 148.

In realtà, una prima nota di commento di questo articolo era già pronta sul finire di agosto, a D.L. vigente, ma non ancora convertito ed aveva come titolo “L'accorpamento dei piccoli Comuni”. In origine, l'intento del legislatore era quello di introdurre norme che stabilissero l'accorpamento dei piccoli Comuni [il recente testo di G. Castronovo, *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010 è un'utile guida sulla realtà dei piccoli Comuni italiani, sui loro costi, la disciplina, la realtà gestionale. Le Regioni Piemonte e Lombardia vengono individuate come le zone a più alta concentrazione dei c.d. *Comuni polvere*, con una espressione estremamente efficace e puntuale che riprende una definizione classica. L'autore indica nell'accorpamento l'unica via per ottenere sostanziosi risparmi di spesa ed una maggiore efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione dei servizi pubblici locali] fino a 1.000 abitanti e la costituzione di nuove forme aggregative diverse dalle Unioni di cui all'art. 32 del T.U.E.L. Erano anche presenti vere e proprie novità assolute, come la scomparsa degli organi elettivi collegiali (giunte e consigli) sostituiti da un Sindaco monocratico che avrebbe esercitato funzioni e competenze residuali, limitate di fatto all'anagrafe ed a pochi altri servizi sul territorio. L'unione, invece, avrebbe svolto in forma associata tutte le funzioni fondamentali. Si trattava certo di una riforma epocale, che pur attraverso norme scritte in modo frettoloso e poco coordinato puntava all'obiettivo di una drastica riduzione dei costi di esercizio dei piccoli Enti attraverso una (vera o presunta) razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi alla comunità amministrata.

Oggi, a seguito dei lavori parlamentari di conversione, il titolo di questa nota è necessariamente mutato. La ragione risiede nelle profonde modifiche introdotte dalla Legge che ha letteralmente smontato l'idea di fondo. Anche questa volta, l'intento governativo si è scontrato, perdendo, con i meccanismi decisionali parlamentari.

Nella sua nuova formulazione, l'art. 16 colma una grave lacuna del testo originario del decreto, costituita dall'assenza di coordinamento con il T.U. degli Enti locali. Ora i riferimenti sono precisi e puntuali e rendono maggiormente comprensibile il complesso della riforma.

Procederò ad una analisi suddivisa nelle seguenti aree, ciascuna delle quali sarà inserita in singoli interventi tematici:

- aspetti generali;
- esercizio in forma associata delle funzioni e funzioni residuali dei Comuni;

- organi collegiali elettivi;
- rapporti tra unioni e comuni aderenti;
- contabilità, finanza e patto di stabilità;
- controlli;
- novità per i Comuni tra 1.000 e 10.000 abitanti.

Aspetti generali

La norma ha ad oggetto, in generale, i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti ed, in particolare, quelli fino a 1.000 residenti.

L'intento del legislatore è chiaro ed esposto già al comma 1 come una premessa: “*Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici (...)*”. Sono introdotte, quindi, le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni amministrative e l'espletamento dei servizi pubblici locali [vd. paragrafo dedicato all'esercizio associato delle funzioni presente nella medesima sezione del blog] nei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti. Esse prevedono la costituzione *ope legis* di Unioni di Comuni ai sensi dell'art. 32 del TUEL, con l'eccezione del Comune di Campione d'Italia e di quei Comuni che coincidono integralmente con una o più isole.

La data di riferimento è prevista dal comma 9 “*A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del Comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, nei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti*”: il primo rinnovo delle cariche elettive dalla data del 13 agosto 2012.

Non è più previsto il vincolo della costituzione delle Unioni all'interno della stessa provincia. Questo dato è significativo e si raccorda con l'attuale volontà del governo indirizzata a sopprimere le province [La soppressione delle province, prevista in origine dall'art. 15 del D.L. 138, è stata stralciata e sarà proposta al Parlamento mediante un DDL revisione degli articoli relativi del Titolo V della Costituzione. Lo schema di DDL costituzionale ad oggetto “*Soppressione di enti intermedi*” è stato approvato dal Consiglio dei Ministri n. 153 dell'8 settembre. La riforma riguarderà tutte le province, ovviamente e prevederà il passaggio delle funzioni attuali (e del personale) delle Province alle Regioni].

La costituzione delle Unioni è obbligatoria per i Comuni fino a 1.000 abitanti, mentre i Comuni con un numero maggiore di abitanti “*...hanno facoltà di aderire...*” al fine dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi. Questa previsione è integrata da quella dell'ultimo periodo del comma 2, che prevede che i Comuni fino a 5.000 abitanti hanno facoltà di esercitare attraverso l'Unione tutte le funzioni ed i servizi a loro spettanti.

La dimensione delle Unioni, in termini di popolazione residente come determinata dall'art. 154, comma 2 del T.U.E.L. [la soppressione delle province, prevista in origine dall'art. 15 del D.L. 138, è stata stralciata e sarà proposta al Parlamento mediante un DDL revisione degli articoli relativi del Titolo V della Costituzione. Lo schema di DDL costituzionale ad oggetto “*Soppressione di enti intermedi*” è stato approvato dal Consiglio dei Ministri n. 153 dell'8 settembre. La riforma riguarderà tutte le province, ovviamente e prevederà il passaggio delle funzioni attuali (e del personale) delle Province alle Regioni], dovrà essere di almeno 5.000 abitanti (comma 6). Un limite

diverso stabilito potrà essere stabilito dalla Regione; non c'è un perfetto coordinamento (presente invece al comma 2) con le norme previste in tema di “*dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento (...) delle funzioni fondamentali*” dal D.L. 78/2010. Sembra ipotizzabile che le Regioni debbano, comunque, attenersi alle disposizioni citate nella determinazione dei “*diversi limiti geografici*”. Sorgono alcune perplessità da questa norma, attribuita alle Regioni di un potere/competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, introdotta con legge dello Stato, ma in modo apparentemente casuale e frettoloso. Sembra quasi che il legislatore abbia voluto evitare contenziosi in termini di conflitto di competenze con le Regioni stesse ed abbia inserito questa disposizione un po' enigmatica sulla spinta di un “*poi vedremo che succede*”.

I Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti dovranno adeguare i propri statuti alle nuove disposizioni sull'esercizio e gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi entro 4 mesi dal primo rinnovo degli organi elettivi successivo al 13 agosto 2012 (comma7).

I Comuni già aderenti a convenzioni e consorzi cessano di fare parte delle “vecchie” forme associative entrando nelle “nuove” Unioni *ope legis*. Questa disposizione introduce numerosi problemi soprattutto per quanto riguarda i consorzi, non è previsto, infatti, alcun coordinamento con le norme precedenti in tema di soppressione dei consorzi di funzioni [l'art. 2, comma 186, della L. 191/2009 (finanziaria 2010) ha stabilito la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti omogenei. La giurisprudenza è intervenuta a più riprese sul punto, confermando un'interpretazione rigida della norma. Per una più accurata analisi delle problematiche emergenti dalla soppressione dei consorzi rinvio alla breve nota C. D'Andrea, *La soppressione dei consorzi mette in difficoltà i piccoli comuni*, pubblicato su questo stesso nella sezione “Comuni”], che sta creando parecchie difficoltà ai Comuni, in particolare quelli piemontesi [l'art. 2, comma 186, della L. 191/2009 (finanziaria 2010) ha stabilito la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti omogenei. La giurisprudenza è intervenuta a più riprese sul punto, confermando un'interpretazione rigida della norma. Per una più accurata analisi delle problematiche emergenti dalla soppressione dei consorzi rinvio alla breve nota C. D'Andrea, *La soppressione dei consorzi mette in difficoltà i piccoli comuni*, pubblicato su questo stesso nella sezione “Comuni”].

E', inoltre, utile un breve approfondimento sul *favor* del legislatore nei confronti delle Unioni previste dall'articolo in commento: il comma 3 sembra introdurre una nuova forma di Unioni, parzialmente diversa da quella di cui all'art. 32 del T.U.E.L. Con il comma 7 si prevede addirittura la prevalenza delle nuove Unioni “obbligatorie” rispetto a tutte le altre forme associative, con la conseguente uscita *ope legis* dei Comuni sotto i 1.000 abitanti da consorzi e convenzioni. Non sorgerebbero particolari problemi, almeno in linea di principio, se il comma 16 non prevedesse che l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni nei Comuni fino a 1.000 abitanti, non si applica se gli stessi Comuni risultano esercitare le funzioni amministrative ed i servizi pubblici mediante convenzione ai sensi dell'art. 31 del T.U.E.L. Non è chiaro, quindi, quale sia la portata del vincolo di cessazione delle forme associative diverse dall'Unione e quale la corretta applicazione interpretativa da dare ai commi 7 e 16, anche e soprattutto alla luce del “salvataggio” delle convenzioni previsto proprio dal secondo periodo del comma 16. Il procedimento prevede, fra l'altro, una relazione che i Comuni devono redigere ed inviare al Ministero dell'Interno, contenente il dettaglio delle economie ottenute e le ragioni di efficienza ed efficacia che possano consentire di mantenere in vita le convenzioni. Sembra di comprendere che sarà il Ministero dell'Interno ad indicare, in un apposito elenco, i Comuni obbligati all'Unione e quelli che potranno proseguire con le forme di esercizio delle funzioni amministrative consorziate ai sensi dell'art. 31 del T.U.E.L.

Il legislatore ha previsto che l'art. 16 sarà cogente anche per i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto dei reciproci ordinamenti (comma 29). Con questa definizione il legislatore sembra più esprimere un indirizzo

generale che stabilire norme imperative. Dal punto di vista ordinamentale, sicuramente il rispetto dell'art. 16 sarà accurato, ma le previsioni economico-finanziarie sembrano di più difficile applicazione nelle Regioni a statuto speciale, particolarmente sensibili a questi aspetti.

La norma di chiusura sul tema dei risparmi di spesa è prevista dal comma 30 che ribadisce il fine di contenimento della spesa pubblica dell'intera riforma, stabilendo che dall'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo in commento “(...) *non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”.