

REDAZIONALI**COMMENTO AGLI ARTICOLI 19 E 20 DEL D.L. 6.7.2012 N. 95, CONVERTITO CON LA L. 7.8.2012, N. 135***dell'Avv. Anna Cinzia Bartoccioni*

Commento all'art. 19 del d.l. 6.7.2012 n. 95, convertito con la l. 7.8.2012, n. 135, intitolato "Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e Commento all'art. 20, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135, intitolato "Disposizioni per favorire la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali", come riorganizzazione strutturale e funzionale dei Comuni, dettata dall'esigenza di far fronte alla gravissima emergenza economica e finanziaria che attualmente investe la quasi totalità dei Paesi Europei, tale da mettere a repentaglio la tenuta del sistema di welfare degli stessi.

Comments on the article. 19 of the Decree Law 6.7.2012 n. 95, converted with the l. 7.8.2012, n. 135, entitled "*Basic functions of the municipalities and conditions of exercise of functions and services associated with comments*" and Comment article. 20, Decree Law 6.7.2012, n. 95 conv. in l. 7.8.2012, n. 135, entitled "*provisions to facilitate the merger of municipalities and the rationalization exercise of the functions com-ments,*" such as structural and functional reorganization of Commons, dictated by the need to address the serious economic and financial emergency that currently affects almost all European countries, such as to endanger the maintenance of the welfare system of the same.

Sommario: 1. Commento all'art. 19 del d.l. 6.7.2012 n. 95, convertito con la l. 7.8.2012, n. 135, intitolato "Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali". 2. Commento all'art. 20, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135, intitolato "Disposizioni per favorire la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali". 3. Conclusioni.

1. Commento all'art. 19 del d.l. 6.7.2012 n. 95, convertito con la l. 7.8.2012, n. 135, intitolato "Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali".

Il d.l. 6.7.2012 n. 95, convertito con la l. 7.8.2012, n. 135, al Titolo IV disciplina la "Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali", introducendo con l'art. 19 importanti novità sulle funzioni fondamentali dei comuni, sulle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi e sulle Unioni dei comuni, anticipando, in parte, quanto previsto nel disegno di legge AS n. 2259 sulla "Carta delle Autonomie locali", attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali

del Senato della Repubblica, in un'ottica di razionalizzazione dimensionale dei comuni¹. Questi ultimi secondo quanto stabilito dalla nuova formulazione dell'art. 118 cost., sono titolari in linea generale e residuale delle funzioni amministrative.

La disposizione si può scomporre idealmente in tre parti:

1. La prima parte si può identificare nel co. 1: novella dell'art. 14, coo. 27 ss., del d.l.

¹ Già M. S. GIANNINI proponeva una riduzione dei Comuni a 1.000, proponendo di incentrare il sistema autonomistico nelle Regioni, cfr. M. S. GIANNINI, Prefazione a S. MELONI, V. SANTANTONIO, L. TORCHIA, *Le funzioni del governo locale in Italia*, vol. I: *Il dato normativo*, Milano 1988, 3.

31.5.2010, n. 78 (conv. in l. 30.7.2010, n. 122), in tema di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni fino a 5000 abitanti;

2. La seconda parte nel co. 2 (nonché 5 e 6): novella dell'art. 16, commi 1-16, d.l. 13.8.2011, n. 138 (conv. in l. 14.9.2011, n. 148), in tema di unioni speciali fra i comuni fino a 1000 abitanti;

3. La terza parte nel co. 3: novella dell'art. 32 d.lgs. 18.8.2000, n. 267, ossia della norma base in tema di unioni fra comuni.

Riguardo i co. 4 e 7, il primo si collega alla riforma del cit. art. 14, il secondo riguarda sia tale riforma, sia la nuova disciplina delle unioni speciali fra i comuni più piccoli, come vedremo più avanti.

Prima parte: il comma 1 lett. a) dell'art. 19, modificando l'art. 14, co. 27, d.l. cit.², fornisce un nuovo, definitivo e senza finalità specifiche, elenco di funzioni fondamentali³ dei comuni che sostituisce l'elenco provvisorio contenuto nella legge sul federalismo fiscale (art. 21, co. 3, l. 5.5.2009, n. 42)⁴. In particolare si tratta di 10 funzioni così articolate:

a) organizzazione generale della P.A., gestione finanziaria, contabile e di controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

² Il d.l. 31.5.2010, n. 78, aveva definito le funzioni fondamentali dei comuni ai fini dell'esercizio in forma obbligatoriamente associata mediante rinvio alla l. 5.5.2009, n. 42 sul federalismo fiscale.

³ Occorre segnalare che l'individuazione delle "funzioni fondamentali" dei Comuni tramite decreto legge sia un'individuazione compiuta al di fuori di un procedimento connotato dall'adeguata partecipazione dei soggetti destinatari, contrariamente a quanto previsto dalla legge delega n. 131 del 2003 e, per molti aspetti, anche delle forze parlamentari, quando l'approvazione viene segnata dalla questione di fiducia, in una logica "emergenziale".

⁴ V. C. cost. 7.6.2012, n. 148, punto 8.1 considerazioni in diritto, che identifica il carattere provvisorio della norma.

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, co. 4 della cost.;

h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici.

Come osservato dal servizio studi della Camera⁵, con specifico riferimento all'individuazione di funzioni fondamentali dei comuni, l'art. 19 non reca alcuna disposizione di coordinamento né rispetto alle disposizioni contenute nel d.lgs. 18.8.2000, n. 267, né rispetto all'individuazione transitoria di funzioni fondamentali effettuata dall'art. 21, l. 5.5.2009, n. 42. Poiché l'art. 3 del d.lgs. 216/2010, nell'ambito della disciplina delegata in esso contenuta per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, ha previsto che a quell'individuazione transitoria, come stabilita dal già richiamato art. 21, l. 5.5.2009, n. 42, si dovesse far riferimento "fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province", deve ritenersi che l'individuazione transitoria sia superata da quella effettuata dall'articolo 19, sulla quale occorre adesso far riferimento per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dei comuni, per cui si può affermare che le funzioni fondamentali dei comuni, oggi siano quelle elencate nel co. 1, come sopra riportate.

Il co. 1 lett. b) dell'art. 19, che sostituisce il co. 28 del d.l. 31.5.2010, n. 78 come converti-

⁵ Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, note per la I Commissione affari costituzionali, n. 425, 1.8.2012, <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/COST425.htm>.

to, prevede che tutti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unioni di comuni (come disciplinate dall'art. 32 d.lgs. 18.8.2000, n. 267) o convenzione (come disciplinate dall'art. 30 d.lgs. 18.8.2000, n. 267), la quasi totalità delle funzioni fondamentali⁶. Da tale previsione la norma esclude i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole ed il comune di Campione d'Italia.

La riforma mira a raccordare la disciplina di tale obbligo con la nuova definizione delle funzioni fondamentali e con le innovazioni in tema di unioni e convenzioni.

Sono esclusi da tale obbligo i servizi anagrafici, elettorali e statistici; ma sono comprese le funzioni il cui esercizio comporta l'uso di tecnologie di informazione e comunicazione (la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica). A tale ultimo proposito, l'art. 19, co. 7, del d.l. 6.7.2012 n. 95 abroga le disposizioni speciali dettate dall'art. 15, co. 3 *bis* e ss., del codice dell'amministrazione digitale.

Dunque, anche la cooperazione tra comuni nel settore ICT (Information & Communication Technologies), se riguarda funzioni fondamentali, dovrà conformarsi all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010.

Il co. 1 lett. e) dell'art. 19 che ha sostituito il co. 31 *ter* e *quater* dell'art. 14, d.l. 31.5.2010, n. 78 modifica sensibilmente la tempistica prevista precedentemente⁷, infatti,

⁶ Nulla vieta, naturalmente, né che i comuni medesimi optino per l'esercizio congiunto anche di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, nonché di servizi, né che alle forme associative predisposte dagli stessi possano aderire comuni di consistenza demografica maggiore, liberi di determinare quali funzioni conferire.

⁷ Il crono programma precedente prevedeva che si dovesse dar vita alle gestioni associate entro il 30.9.2012 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali ed entro il 30.9.2013 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

la norma stabilisce che tre delle funzioni fondamentali elencate dovranno essere esercitate in forma associata entro il 1.1.2013, le restanti funzioni invece entro il 1.1.2014.

L'art. 31 *quater*, invece, stabilisce che qualora i comuni interessati facciano decorrere inutilmente sia i termini di cui sopra che il termine perentorio successivamente assegnato dal Prefetto, si attiverà il potere sostitutivo del Governo come previsto dall'art. 8, l. 5.6.2003, n. 131.

Come in passato, l'esercizio in forma associata deve avvenire in ambiti territoriali di "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali" (art. 14, co. 30, d.l. 31.5.2010, n. 78 come convertito e novellato) che, nelle materie di cui all'art. 117, co. 3 e 4, saranno definiti dalle regioni, sentiti i comuni interessati nell'ambito del CAL (Consiglio delle autonomie locali). Ci troviamo, infatti, in un momento storico nel quale le gestioni associate, da sempre promosse sulla base di valutazioni volontarie dei comuni interessati, debbono confrontarsi (e adeguarsi, se del caso) con precise prescrizioni normative. Le regioni, infatti, nel definire gli ambiti territoriali, possono derogare il limite demografico di 10.000 abitanti previsto dall'art. 14, co. 31, d.l. 31.5.2010, n. 78 come convertito e novellato, ma solamente se effettuata entro i tre mesi antecedenti al 1.1.2013, cioè entro il 1.10.2012, termine già scaduto. Occorre precisare che i comuni non possono trattenere nemmeno in parte le funzioni, che devono essere trasferite integralmente ai moduli di cooperazione.

Secondo quanto previsto dalla novella, i moduli ammessi sono soltanto l'unione e la convenzione, come previsto dal co. 1, lett. b) dell'art. 19 della novella. Resta inoltre immutato il co. 29 dell'art. 14, d.l. 31.5.2010, n. 78, secondo cui "la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa".

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, al fine di assolvere l'obbligo di cui sopra, possono, dunque, o dare vita ad un'unione di comuni c.d. ordinaria ex art. 32 d.lgs. 18.8.2000, n. 267, qualificabile come

ente locale di governo, distinto e separato rispetto ai Comuni che concorrono alla sua formazione, “*con propria capacità di indirizzo politico locale*”, ovvero avvalersi dello strumento, ben più flessibile, della convenzione, regolata dall’art. 30 d.lgs. cit., in quanto compatibile.

Le funzioni e i servizi oggetto della gestione associata tramite convenzione o unione, alla luce della nuova formulazione delle citate funzioni fondamentali, possono riguardare principalmente: il segretario comunale, la polizia locale, i servizi sociali e assistenziali, l’istruzione, i lavori pubblici, lo sportello unico attività produttive, i servizi finanziari, la tutela del territorio e dell’ambiente, il personale, la raccolta e smaltimento dei rifiuti, l’edilizia popolare, la viabilità e trasporti, la programmazione e pianificazione del territorio, i tributi, i servizi culturali, la protezione civile, i servizi statistici e informatici, la contabilità e bilancio, gli appalti e contratti, lo sviluppo economico, il turismo, la formazione professionale e il difensore civico. Occorre sottolineare che la convenzione è in grado di disciplinare anche progetti di cooperazione fra comuni che, per dimensione e disponibilità di risorse umane e strumentali, posseggano caratteristiche anche molto diverse tra loro⁸.

Non pare che ai legislatori regionali si sia voluta consentire l’elaborazione di moduli cooperativi originali, aggiuntivi o alternativi rispetto a quelli contemplati nel d.l. n. 95. Infatti, si dispone che le regioni, nel determinare gli ambiti geografici della cooperazione, contemplino lo svolgimento di quest’ultima esclusivamente “*secondo le forme associative previste dal co. 28*” dell’art. 14 come novellato - appunto, unione e convenzione. Tale limitazione segna un dato di discontinuità rispetto alla carta delle autonomie, secondo cui alle regioni sembrava restare qualche margine per la costruzione di istituti di cooperazione alternativi.

Secondo quanto stabilito dalla novella,

⁸ La versione precedente dell’art. 14, co. 31, d.l. 31.5.2010, n. 78, conv. in l. 30.7.2010, n. 122, fissava il limite demografico minimo di 10.000 abitanti o quello diverso introdotto a livello regionale non solo per le unioni di comuni c.d. ordinarie, ma anche per le convenzioni.

come già accennato, l’unione contempla la costituzione di un nuovo ente dotato di organi propri, distinti da quelli del comune associato, per questo è prevedibile che la gestione associata avvenga tramite l’istituto della convenzione e non dell’unione, almeno per un primo momento.

Occorre precisare che l’istituto della convenzione è caratterizzato da un’elevata adattabilità e flessibilità. I comuni, infatti, possono stipulare più di una convenzione per la gestione associata di una o più funzioni e partecipare, al contempo, ad ulteriori forme associative, contrariamente a quanto previsto per le unioni dall’art. 32 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, così come modificato dal d.l. 6.7.2012, n. 95, che prevede che i piccoli comuni possano far parte di una sola unione di comuni. La norma in questione, comunque, non vieta la possibilità alle unioni di poter stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni. La convenzione può riguardare sia la gestione associata di un unico servizio sia di più servizi.

La convenzione, secondo il nuovo comma 31 *bis* introdotto nell’art. 14 del d.l. 31.5.2010, n. 78, deve avere una durata almeno triennale e si applica in quanto compatibile l’art. 30 del d.lgs 18.8.2000, n. 267⁹, decorso questo periodo “*ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con de-*

⁹ Art. 30. Convenzioni: 1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un’opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l’esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all’accordo, ovvero 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.

creto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di Comuni".

Con la gestione associata promossa tramite convenzione si è in presenza di un soggetto privo di personalità giuridica, pertanto, le competenze politiche restano in capo agli organi dei singoli comuni e la guida strategica dell'aggregazione è assegnata alla conferenza dei sindaci, organo di indirizzo e di governo per la realizzazione degli obiettivi prefissati. La gestione operativa delle specifiche attività convenzionate è invece affidata ai singoli responsabili dei servizi associati, il cui operato, peraltro, è giuridicamente riconducibile, anche in questo caso, ai singoli comuni rappresentati. I segretari comunali dei comuni convenzionati, infine, assicurano il raccordo ed il coordinamento tra i comuni, con particolare riferimento all'attuazione dei programmi e degli obiettivi stabiliti. Riguardo il personale la normativa lascia liberi di prevedere sia la condivisione di personale, spazi lavorativi e strumenti, con la costituzione di un ufficio unico, sia che il personale rimanga ad operare presso i rispettivi comuni di appartenenza.

Appare utile ricordare che la costituzione di un unico ufficio comune per lo svolgimento di servizi e funzioni, non essendo in presenza di una struttura dotata di personalità giuridica, non costituisce un atto giuridicamente rilevante. In altri termini, l'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai comuni convenzionati e il personale, pur svolgendo la propria prestazione lavorativa nell'ufficio comune, rimane nella pianta organica dell'ente di appartenenza. Appaiono evidenti, invece, i vantaggi che una tale soluzione comporta dal punto di vista organizzativo, in termini di più efficiente utilizzo di risorse umane e strumentali, di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e, in sintesi, di migliore qualità del servizio stesso.

Secondo l'art. 30, d.lgs. 18.8.2000, n. 267 la convenzione deve contenere un contenuto minimo obbligatorio che consenta di identificare i fini, la durata, le forme di consultazione

degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Secondo quanto stabilito dall'art. 42, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, l'approvazione dello schema di convenzione è di competenza dei consigli comunali degli enti che intendono aderire alla convenzione¹⁰.

Con la Spending review, lo sforzo principale del legislatore sembrerebbe essere stato quello di trasformare le unioni di comuni in enti a costo zero, infatti la norma stabilisce che gli organi delle stesse devono essere formati *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti”*.

Seconda parte: come già anticipato, la seconda parte della disposizione oggetto del presente commento, ai coo. 2, 5 e 6 dell'art. 19 del d.l. 6.7.2012 n. 95 modifica l'art. 16, d.l. 13.8.2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14.9.2011, n. 148. La novella disciplina le unioni dei c.d. piccolissimi comuni, con una popolazione fino a 1.000 abitanti.

La principale novità è che per i comuni con una popolazione fino a 1.000 abitanti, viene delineato un nuovo percorso per la gestione associata delle funzioni, infatti gli stessi adesso *“possono”*, nel pieno rispetto della propria autonomia, e non più *“devono”* come stabilito prima, gestire le proprie funzioni mediante le unioni speciali, regolamentate dall'art. 16, d.l. 13.8.2011, n. 138 come convertito e modificato, in alternativa a quanto previsto dall'art. 14, d.l. 31.5.2010, n. 78 come convertito e modificato.

In definitiva, i comuni fino a 1000 abitanti possono decidere, nell'ambito della propria autonomia, se gestire in maniera associata le sole funzioni fondamentali, di cui al rinnovato art. 14, d.l. 31.5.2010, n. 78 come modificato, attraverso le convenzioni o l'unione, oppure tutte le funzioni ed i servizi tramite l'unione speciale in deroga all'art. 32, coo. 3

¹⁰ Vedi schema di convenzione, <http://www.fpcgilbergamo.it/index.php/autonomie-locali/260-l-esercizio-associato-di-funzioni-e-di-servizi-tramite-convenzione-ed-il-personale-interessato>.

e 6, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, ex art. 16, commi 2 e ss, d.l. 13.8.2011, n. 138 come convertito e da ultimo modificato o una o più convenzioni ex art. 30 d.lgs. 18.8.2000, n. 267.

Ai comuni che eserciteranno in forma associata tutte le funzioni e i servizi pubblici tramite le unioni speciali, in deroga a quanto previsto dai commi 3 e 6, art. 32, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, si applicherà la disciplina prevista dalla novella che prevede:

a) affidamento all'unione anche delle competenze in materia di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile nonché della potestà impositiva sui tributi locali;

b) la popolazione residente dell'unione, calcolata ai sensi dell'art. 156, co. 2, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, deve essere di norma superiore ai 5.000 abitanti o ai 3.000 se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane;

c) i comuni, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, dovranno avanzare alla regione una proposta di aggregazione per l'istituzione della rispettiva unione nel termine perentorio di 6 mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. 6.7.2012 n. 95; nel termine perentorio del 31.12.2013 la regione provvederà a sancire l'istituzione delle unioni nel territorio anche in caso di mancata proposta, potendo anche variare la soglia demografica delle unioni speciali, portandola anche al di sotto di quella prevista dall'art. 16, d.l. 13.8.2011, n. 138, come modificato dal d.l. 6.7.2012 n. 95, di cui al punto b);

d) gli organi dell'unione sono il consiglio, il presidente e la giunta;

e) il consiglio è composto da tutti i sindaci dell'unione e in prima applicazione da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri sono eletti fra i membri dei rispettivi consigli comunali, entro 20 gg. dalla data di istituzione dell'unione ed assicurando che uno dei due appartenga all'opposizione. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal d.lgs. 18.8.2000, n. 267;

f) entro 30 giorni dalla data di istituzione dell'unione il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati; fino a questa data le funzioni di competenza dell'unione vengono

esercitate dal sindaco del comune membro avente maggior numero di abitanti;

g) al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco dall'art. 50, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui all'art. 54 del medesimo testo unico, e successive modificazioni.

h) la giunta, a cui spettano le competenze previste nel d.lgs. 18.8.2000, n. 267, è composta dal presidente e dagli assessori nominati dal presidente tra i sindaci che compongono il consiglio, in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione¹¹;

i) entro 20 giorni dall'istituzione dell'unione il consiglio adotta lo statuto dell'unione, che individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti;

j) i comuni possono esercitare le funzioni anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'art. 30, d.lgs. 18.8.2000, n. 267 di durata almeno triennale, fermo restando la necessità di provare alla scadenza del termine per la gestione associata delle funzioni il raggiungimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza. In caso contrario si passa all'unione.

k) dal giorno della proclamazione degli eletti le giunte dei comuni che ne fanno parte decadono di diritto.

l) con riferimento al patto di stabilità è confermato che i comuni che operano per l'unione ex art. 16, d.l. 13.8.2011, n. 138 saranno assoggettati al patto di stabilità a decorrere dal 2014.

m) all'unione di comuni c.d. speciale sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi alla stessa affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio.

¹¹ La giunta "decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente", specifica, nel proprio inciso conclusivo, l'art. 16, co. 9, d.l. 13.8. 2011, n. 138, conv. in l. 14.9.2011, n. 148, come sostituito dall'art. 19, co. 2, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135.

Questa c.d. unione speciale sembrerebbe non percorribile per i comuni che abbiano una popolazione residente oltre i 1.000 abitanti, anche perché questa disciplina speciale è una deroga esplicita al d.lgs. 18.8.2000, n. 267; tuttavia il co. 4, art. 19, d.l. 6.7.2012, n. 95 come convertito stabilisce che i comuni fino a 5.000 abitanti che siano già parte di un'unione devono optare, “*ove ne ricorrano i presupposti*”, per la disciplina di cui all'art. 14 del d.l. 31.5.2010, n. 78, o per l'unione speciale di cui all'art. 16 del d.l. 13.8.2011, n. 138.

Terza parte: la terza ed ultima parte dell'art. 19 con il co. 3 modifica l'art. 32 d.lgs. 18.8.2000, n. 267, ossia la norma base in tema di unioni fra comuni.

Viene riformato l'art. 32, d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (unione di comuni) e tra le principali modifiche è previsto che:

a) l'unione di comuni costituita in prevalenza da comuni montani, è detta unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'art. 44, co. 2, cost. e delle leggi in favore dei territori montani;

b) ogni comune può partecipare ad una sola unione; è previsto che le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni;

c) sono individuati nel dettaglio gli organi dell'unione e le modalità della loro costituzione. Il presidente deve essere scelto tra i sindaci dei comuni associati, la giunta deve essere costituita tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati, e il consiglio deve essere composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, dove possibile, la rappresentanza di ogni comune;

d) come nel previgente art. 32 d.lgs. 18.8.2000, n. 267 è confermata l'opzione per un ente di secondo grado, lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse e non più la disciplina degli organi dell'unione;

e) l'unione continua ad avere autonomia statutaria e regolamentare e le si applicano, “*in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione*”;

f) all'unione sono conferite dai comuni le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite. Sono introdotti nuovi vincoli in materia di spesa di personale: infatti, fermo restando i vincoli previsti dalla normativa vigente, la spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti; inoltre, si dispone che, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale;

g) è confermato che all'unione competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati;

h) i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che facciano già parte di un'unione possono optare, qualora ricorrano i presupposti, per la disciplina prevista dall'art. 14, d.l. 31.5.2010 o per quella di cui all'art. 16, d.l. 13.8.2011, n. 138.

Per concludere, occorre sottolineare che potrebbero sorgere problemi sulla compatibilità di alcune norme con i vigenti limiti di potestà legislativa statale in tema di forme associative, come affermato dalla Corte Costituzionale¹² riguardo le comunità montane.

2. Commento all'art. 20, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135, intitolato “Disposizioni per favorire la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio

¹² Vedi C. Cost., 27.7.2009, n. 237 e 21.3.2011, n. 91. La Corte ha affermato che la garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità, come stabilito dal novellato co. 3, art. 32 del tuel, non rientra fra i poteri legislativi dello Stato, in quanto questo ambito attiene all'ordinamento degli organismi associativi, materia che rientra nella competenza residuale delle regioni e non nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

delle funzioni comunali”.

L'art. 20, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135, intitolato *“Disposizioni per favorire la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali”*, già dal titolo, fa trasparire l'intento del legislatore di indurre gli enti locali a farsi parte attiva nella ricerca di una soluzione condivisa al problema dell'eccessiva parcellizzazione territoriale, incentivando le fusioni tra comuni.

Prima di addentrarci nell'analisi del dispositivo di cui sopra, occorre fare una premessa. Il legislatore con il co. 4, art. 20, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135¹³, ha disposto che, a decorrere dall'anno 2013, siano soppresse le disposizioni del regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, approvato con decreto del Ministro dell'Interno del 1.9.2000, n. 318, incompatibili con le disposizioni dei precedenti commi dello stesso articolo.

Già l'art. 15, co. 3, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 ha previsto, per favorire tali fusioni, l'erogazione di contributi statali, ulteriori e straordinari rispetto a quelli regionali, di durata decennali e commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. L'articolo in questione stabilisce che, a decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario destinato ai comuni - anche con una popolazione ben superiore alla soglia di 5.000 abitanti -, che provvedano, negli anni 2012 e successivi, a fondersi tra loro ex art. 15, co. 3, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, sia commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.

Tale disposizione, come si evince dal te-

¹³ Cfr. co. 4, art. 20, d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.8.2012, n. 135:

A decorrere dall'anno 2013 sono conseguentemente soppresse le disposizioni del regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, approvato con decreto del Ministro dell'interno del 1.9.2000, n. 318, incompatibili con le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo.

sto, non è formulata in termini di novella del citato art. 15, co. 3, del d.lgs. n. 267 del 2000. Il co. 2 dell'articolo in questione dispone che tale contributo sarà applicato alle fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi, anche se il co. 1 ne stabilisce l'efficacia a partire dal 2013.

Come previsto dal co. 3, la determinazione delle modalità e dei termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni viene rinviata ad un emanando decreto del ministro dell'interno di natura non regolamentare.

Per concludere, occorre precisare che in riferimento alla natura non regolamentare dell'emanando decreto, come stabilito dal co. 3, la dottrina ha espresso delle perplessità, anche in considerazione di quanto deciso dalla giurisprudenza sia della Corte Costituzionale che dal Consiglio di Stato. La C. cost. nel 2006¹⁴, con riferimento ad un decreto ministeriale¹⁵ del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo ha qualificato come *“un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”*, ancora, più di recente, il Consiglio di Stato in adunanza plenaria¹⁶, riguardo la natura giuridica dell'art. 4, d.m. 6.2.2006, ha affermato che *“deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di “fuga dal regolamento” (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti “atipici”, di natura non regolamentare”*.

3. Conclusioni.

A partire dal 2008, la riorganizzazione strutturale e funzionale dei comuni, dettata dall'esigenza di far fronte alla gravissima emergenza economica e finanziaria che attualmente investe la quasi totalità dei Paesi Europei, tale da mettere a repentaglio la tenu-

¹⁴ Cfr. C. cost., 17.3.2006, n.116.

¹⁵ Cfr. art. 3, d.l. 22.11.2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica).

¹⁶ Cfr. CdS, Ad. Plen., 4.5.2012, n. 9.

ta del sistema di *welfare* degli stessi, è stata una delle priorità dei vari governi in carica. La vicenda delle unioni di comuni è l'emblema delle modifiche disciplinari realizzate in assenza di un disegno riformatore unitario che ha dato luogo ad una disorganica sovrapposizione di modelli discordanti e confliggenti. Le unioni di comuni hanno ricevuto un impulso positivo solo con l'entrata in vigore della l. 3.8.1999, n. 265 (*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla l. 8.6.1990, n. 142*), successivamente confermato dal d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (T.U.E.L.), grazie alla quale il legislatore ha promosso un modello di associazionismo locale fondato sulla libertà di associazione fra comuni, non preordinata alla fusione, ma che con una gestione unitaria delle funzioni e dei servizi, sfruttando i benefici dell'economia di scala e gli incentivi statali e regionali all'uopo predisposti, avrebbe garantito al meglio le esigenze e gli interessi delle piccole realtà locali (A. CELOTTO, A. D'ALOIA, C. PIETROBELLI, G. VESPERINI (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 44 ss.).

L'affermarsi di questo modello di associazionismo non finalizzato alla fusione e la flessibilità dell'istituto consentita dalla disci-

plina, come stabilita dal T.U.E.L., ha sortito nel tempo un grave effetto negativo. Durante questo decennio, si sono creati nuovi modelli istituzionali con nuove sedi decisionali che hanno portato ad una sovrapposizione e una duplicazione di funzioni, incarichi ed emolumenti, non più conciliabile con gli obiettivi a breve termine del pareggio di bilancio e del rispetto del patto di stabilità imposti dall'Unione Europea. Il governo, infatti, a partire dal 2008, ha avviato una nuova opera di riordino e semplificazione delle realtà associative portata avanti con svariati interventi, ma tutti connotati esclusivamente dalla finalità di contenimento della spesa pubblica allo scopo di sgravare il paese dal peso del *deficit* di bilancio e del debito pubblico accumulatosi negli anni passati. Tutto questo ha portato all'ultima riforma del 2012 di cui sopra, che rappresenta, cronologicamente, l'ultimo atto da parte del governo effettuato con l'intento del contenimento della spesa pubblica. Per concludere, bisognerà vedere come l'effetto dello sfruttamento delle economie di scala possa contrastare l'effetto derivante dalla riduzione della spesa pubblica sulla qualità e quantità dei servizi pubblici erogati dagli enti locali, augurandoci che tutto ciò non ricada sui fruitori finali dei servizi, cioè i cittadini.

«.....GA.....»