

**Il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (Spending review) – Le modifiche in materia di gestioni associate dei Comuni e di Unioni dei Comuni**

*a cura di Lepore Valentina*

**Il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (Spending review)**, all'art. 19 ha introdotto importanti novità sulle funzioni fondamentali e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e sulle Unioni dei Comuni.

**1) In particolare con riferimento ai piccoli Comuni con popolazione da 1.001 a 5.000 abitanti (art. 19, comma 1):**

- viene fornito un nuovo, più accurato **elenco delle funzioni fondamentali** dei comuni che sostituisce quello contenuto nell'art. 21, comma 3, della L. 42/2009; si tratta di 10 funzioni definite in maniera molto più articolata e dettagliata rispetto all'elenco provvisorio fornito dalla legge sul federalismo fiscale. In particolare si tratta delle seguenti funzioni:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e 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;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la 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'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, 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.

Con riferimento alla prima funzione, quella relativa all'organizzazione dell'amministrazione, si segnala che la ridefinizione della stessa consente il superamento dei dubbi interpretativi sorti in relazione alla precedente formulazione in base alla quale si doveva ritenere compreso in tale

funzione fondamentale il solo 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 42/2009;

- viene modificata la tempistica dell'art. 14 del d.l. 78/2010, con riferimento ai piccoli Comuni i quali dovranno procedere ad associare almeno tre funzioni entro il **1 gennaio 2013** e le restanti entro il **1 gennaio 2014**; si ricorda che il crono programma precedente prevedeva che si dovesse dar vita alle gestioni associate entro il 30 settembre 2012 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali ed entro il 30 settembre 2013 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali;

- viene confermata la disciplina sulle **forme giuridiche associative** dettata dagli artt. 14 del d.l. 78/2010: si prevede, infatti, 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** (art. 32 TUEL) o **convenzione** (art. 30 TUEL), la quasi totalità delle funzioni fondamentali (sono esclusi la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale); si introduce, tuttavia una novità con riferimento alle convenzioni: queste devono essere **di durata almeno triennale**;

- viene confermata la **dimensione demografica minima** delle unioni che resta di **10.000 abitanti**; le Regioni potranno individuare limiti diversi entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali;

- rimane confermata, **dal 2013**, l'estensione del **Patto di stabilità** ai comuni con popolazione compresa **tra 1.000 e 5.000 abitanti**.

## **2) Con riferimento ai piccolissimi Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti (art. 19, comma 2) :**

- viene delineato un **nuovo percorso per la gestione associata delle funzioni**: viene meno l'obbligatorietà della soluzione delineata dall'art. 16 del d.l. 138/2011 che prescriveva la gestione associata di tutte le funzioni ed i servizi; tale soluzione, infatti, diviene **alternativa** rispetto a quella delineata dall'art. 14 del d.l. 78/2010 con riferimento ai piccoli Comuni ( da 1000 a 5.000 abitanti). Ciò significa, in definitiva, che i piccolissimi Comuni possono decidere, nel pieno rispetto della propria autonomia, se gestire in maniera associata le sole funzioni fondamentali, di cui al novellato art. 14 del dl 78/2010, attraverso le convenzioni o l'Unione, ex art. 32 d. lgs. 267/2000, oppure tutte le funzioni ed i servizi tramite l'Unione speciale, ex art. 16 del d.l. 138/2011 o una o più convenzioni;

- diventa **facoltativa la scelta di associare le funzioni ed i servizi attraverso le unioni c.d. "municipali" di cui all'ex art. 16 del D.L. 138/2011 o una o più convenzioni**, anche esse di durata almeno triennale; rispetto alla precedente formulazione viene meno la natura eccezionale e derogatoria della scelta della convenzione, fermo restando tuttavia la necessità di dimostrare alla scadenza del termine per la gestione associata delle funzioni, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo le modalità stabilite dall'art. 14, comma 31 bis del dl 78/2010;
- viene modificata la **tempistica**: i comuni interessati, qualora intendano avvalersi della soluzione delineata dall'art. 14 del d.l. 78/2010, dovranno provvedere a dar vita alle gestioni associate **entro il 1° gennaio 2013** con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali ed **entro il 1° gennaio 2014** con riguardo **alle restanti** funzioni fondamentali; qualora intendano ricorrere **alle unioni di cui all'ex art. 16 D.L. 138/2011**, i Comuni devono avanzare alla Regione una proposta di aggregazione per l'istituzione della rispettiva unione, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. 95/2012, con deliberazione del consiglio comunale. **Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013** la Regione provvede a sancire l'istituzione delle unioni del territorio.
- viene parzialmente modificata la disciplina delle Unioni speciali di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011 con riferimento alla **composizione degli organi**: infatti, si risolve la criticità del modello delineato precedentemente attraverso la previsione in base alla quale il Presidente dell'Unione debba essere scelto non tra i membri del Consiglio, ex art. 16 del d.l. 138/2011, ma tra i Sindaci dei Comuni aderenti e membri di diritto del Consiglio dell'Unione( art. 16, comma 8); viene confermata la disciplina con riferimento alla composizione del Consiglio e della Giunta;
- viene riconfermata la volontà di fare dell'Unione, ex art. 16, **un ente "a costo zero"**: infatti, i suoi organi 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»; i mezzi e il personale delle unioni devono provenire dai comuni associati: ne è obbligatorio il conferimento, in relazione alle funzioni assegnate; «in sede di prima applicazione», è vietato alle unioni «il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti»; in futuro, dovranno essere perseguite ulteriori razionalizzazioni. Inoltre, come in passato, alle unioni competono tasse, tariffe e contributi relativi ai servizi a esse affidati;
- viene confermata la **dimensione demografica minima** delle unioni che resta di **5.000** abitanti; le Regioni potranno individuare limiti diversi entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali;

- con riferimento al **patto di stabilità** è confermato che i Comuni che opereranno per l'unione di cui all'ex art. 16 del D.L. 138/2011 saranno **assoggettati al Patto a decorrere dal 2014**.

### **3) Con riferimento alle Unioni dei Comuni, ex art. 32 TUEL (art. 19, commi 3 e seguenti):**

- viene modificato il comma 1 dell'art. 32 del TUEL al fine di evidenziare **la centralità dell'Unione dei Comuni con riferimento alla gestione associata delle funzioni**; infatti, laddove la precedente normativa prevedeva che l'Unione dei Comuni avesse lo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza, il novellato art. 32 dispone che l'Unione, in via generale, è l'ente finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi; si introduce, inoltre, la previsione in base alla quale "Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani";

-si introduce l'obbligo per ogni comune di poter far parte di **una sola unione di comuni** e si prevede che le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni;

- viene ridotta la **potestà statutaria dell'Unione** con riferimento alla **disciplina degli organi di governo**: infatti, mentre la precedente normativa individuava come unico organo obbligatorio dell'Unione il suo Presidente scelto necessariamente tra i Sindaci dei Comuni aderenti, lasciando poi allo Statuto il dovere di individuare gli organi di governo, nonché le modalità per la loro costituzione, la novellata disposizione individua nel dettaglio quali sono gli organi dell'Unione e la loro costituzione. In particolare, viene confermato che il Presidente dell'Unione debba essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati; si prevede poi che la giunta deve essere costituita dai componenti dell'esecutivo dei comuni associati ed 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, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune;

- come nel previgente art. 32 TUEL, viene confermata la natura dell'Unione dei Comuni come un **ente di secondo grado**: infatti, i consiglieri non sono eletti dai cittadini, bensì dai singoli consigli comunali;

- viene introdotto, in analogia con quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 267/2000 per i Comuni, l'obbligo di **trasmissione degli statuti dell'Unione al Ministero dell'Interno**;

- l'unione continua ad avere **autonomia regolamentare, oltre che statutaria** 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»;
- in analogia con quanto previsto per le Unioni speciali, ex art. 16 d.l. 138/2011, viene introdotta la previsione in base alla quale “All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite”
- si introducono *ex novo* nell'ambito della disciplina generale **vincoli in materia di spesa del personale** dell'Unione dei Comuni; si prevede in particolare che, fermi 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;
- viene ribadito che alle unioni competono **gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati**;
- occorre sottolineare, infine, che con riferimento alle disposizioni volte a modificare la disciplina dell'Unione dei Comuni, sorge qualche **dubbio sulla compatibilità di queste norme**, o almeno di alcune di esse, con i vigenti limiti alla potestà legislativa statale in tema di forme associative. In proposito, infatti, si richiama la consolidata giurisprudenza costituzionale (basti pensare alle sentt. n. 237 del 2009 e n. 91 del 2011), in tema di comunità montane, in cui la Corte ha ribadito che non rientra nei poteri dello Stato la disciplina dettagliata della composizione degli organi delle forme associative: infatti, questo ambito esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica e invece attiene all'ordinamento degli organismi associativi, che rientra nella competenza residuale delle regioni.