



**I COMUNI POLVERE: TRA DISSOLUZIONE PILOTATA E SALVATAGGIO DELLE
FUNZIONI. ALCUNE NOTE A COMMENTO DELL'ART. 16 DELLA
“MANOVRA-BIS”**

di

Corrado D'Andrea

*(Avvocato di Ente locale, Dottorando di ricerca in Istituzioni, Amministrazioni e
Politiche Regionali e Cultore della materia in diritto Costituzionale
nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.)*

19 ottobre 2011

Per arginare il peggioramento della già grave crisi economico-finanziaria in atto da alcuni anni nel corso dell'estate 2011, il Governo è intervenuto ben due volte a distanza di un mese e pochi giorni, approvando prima il D.L. n. 98 del 6.7.2011 (convertito con modificazioni – in tempi rapidissimi – dalla L. n. 111 del 15.7.2011) e successivamente il D.L. n. 138 del 13.8.2011 convertito con numerose e profonde modificazioni dalla Legge 148/2011 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.*” La legge 148, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 16 settembre 2011 con una *vacatio legis* di un solo giorno, contiene anche una delega al Governo per la riorganizzazione degli uffici giudiziari sul territorio, finalizzata ad ottenere significativi risparmi tramite accorpamenti e chiusura delle sedi più piccole o con carichi di lavoro non ottimali.

Gli interventi del 2011 - predisposti in una fase di urgenza dettata dalla pressione dei mercati finanziari e dalle richieste della comunità internazionale¹ - fanno seguito ai tentativi di porre un freno alla situazione di difficoltà del nostro paese, già introdotti con la prima fase della c.d. manovra risalente all'estate del 2010.

Questa breve nota è dedicata ad un primo esame di una norma che sembra destinata a provocare una vera e propria rivoluzione degli assetti amministrativi dei piccoli Comuni, anche in ragione del fatto che la Legge 148, di conversione del D.L. 138 ha portato determinanti modificazioni al suo assetto originario. La norma in questione è l'art. 16, rubricato "*Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni*" nel testo del D.L. ed ora "*Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*" che introduce numerose novità nell'assetto dei piccoli Comuni, stabilendo la costituzione di realtà organizzative di maggiori dimensioni (le Unioni) e la riduzione dei c.d. "costi della politica" in tutti i Comuni. E' comunque necessaria un'avvertenza: l'art. 16, così come approvato dal Parlamento, ha introdotto numerose e significative modifiche al testo del D.L., in larga parte privandolo degli effetti "creativi" che questo aveva (la figura del Sindaco come unico organo amministrativo nei Comuni fino a 1.000 abitanti, una nuova figura di Unione di Comuni diversa da quella prevista dall'art. 32 del D. Lgs. 267/2000 Testo Unico Enti Locali, solo per citarne alcuni); il passaggio parlamentare anche questa volta ha confermato la prassi largamente diffusa negli ultimi anni, che ha spesso modificato – anche radicalmente – i testi originali dei decreti legge, andando a stravolgerne l'intento originario. Su questo aspetto Marcello Clarich ha affermato, con una nota di disappunto, che "*...l'urgenza del provvedere ha portato a confezionare un decreto legge di pessima fattura e poco meditato su molti punti. L'andazzo è ormai quello di considerare i decreti legge poco più di "prove d'autore", tanto poi ci pensano il Parlamento e le lobby più svariate a correggere gli errori più madornali. Inoltre, com'è accaduto anche in questo caso, molte novità che andavano a intaccare posizioni di rendita e di privilegio sono state soppresse o annacquate cedendo alle pressioni di parte...*"².

L'intento del legislatore era quello di introdurre norme che stabilissero l'accorpamento dei piccoli Comuni³ fino a 1.000 abitanti in nuove forme aggregative diverse dalle Unioni di cui

1 M. Clarich, *Manovre tra luci e ombre*, in *Diritto e pratica amministrativa*, settembre 2011, n. 9, Il Sole 24 ore, pag. 3, editoriale di apertura sul numero speciale dedicato alla "manovra-bis".

2 *Ibidem*.

3 Sul punto è interessante la lettura del recente testo di G. Castronovo, *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010. L'autore esamina la realtà dei piccoli Comuni italiani, indicando nelle Regioni Piemonte e Lombardia le zone a più alta concentrazione dei c.d. *Comuni polvere*, con una espressione estremamente efficace e puntuale. Quasi profeticamente, si indica nell'accorpamento l'unica via

all'art. 32 del TUEL. Il testo approvato dal Parlamento, invece, prevede un assetto molto diverso. Vediamo nel dettaglio le nuove norme.

Il c. 1 contiene una premessa generale riferibile all'intero contenuto dell'articolo – *“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 (...)”* - quindi passa direttamente alle disposizioni circa l'esercizio delle funzioni amministrative e sull'espletamento dei servizi pubblici locali⁴ nei Comuni con popolazione fino a 1.000

per ottenere sostanziosi risparmi di spesa ed una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici locali. In origine, il legislatore ha perseguito la via dell'accorpamento, trasformata ora in esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni e dei servizi pubblici locali.

4 La definizione di funzioni amministrative fondamentali ha subito un'evoluzione dalla prima definizione del 1996, introdotta con il D.P.R. 194. La scheda – dossier della Camera, redatta in occasione dei lavori di conversione del D.L. 138 e disponibile sul sito istituzionale www.camera.it fornisce una interessante guida alle tappe fondamentali che hanno portato all'attuale elenco delle funzioni amministrative: *“Le funzioni fondamentali dei comuni sono state individuate in via provvisoria dall'art. 21 della legge n. 42 del 2009 individuazione adottata, sempre in via transitoria, dall'art. 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 in tema di fabbisogni e costi standard.*

Si tratta di una disciplina provvisoria in attesa dell'entrata in vigore della legge statale che individuerà in via stabile le funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione. L'attuazione del dettato costituzionale è stata tentata una prima volta con la legge n. 131 del 2003 che recava la delega, mai esercitata, «per l'individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento» (art. 2).

Più di recente, nel corso dell'attuale legislatura, il Governo ha presentato un ampio disegno di legge volto a modificare la disciplina degli enti locali ed a delegare il Governo per l'adozione di una “Carta delle autonomie locali”, dove raccogliere e coordinare le disposizioni in materia, che prevede anche l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali secondo il dettato costituzionale. Tale ddl è stato approvato in prima lettura dalla Camera (A.C. 3118) ed è ora all'esame del Senato (A.S. 2259).

Per il periodo transitorio e ai soli fini della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali, l'articolo 21, comma 2, della legge n. 42 del 2009 prevede che, nei decreti legislativi di attuazione delle deleghe previste dalla stessa legge, siano provvisoriamente considerate, in sede di prima applicazione, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento sui modelli contabili degli enti locali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194. I successivi commi 3 e 4 recano, rispettivamente, per i comuni e per le province, un elenco provvisorio delle funzioni fondamentali da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno standard, ai sensi del comma 2. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare provvisoriamente quali funzioni fondamentali sono:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.

Rispetto alle funzioni individuate dal D.P.R. n. 194/1996 non risultano dunque comprese le funzioni relative ai seguenti ambiti: giustizia; cultura e beni culturali; settore sportivo e ricreativo; turismo; sviluppo

abitanti, prevedendo la costituzione *ope legis* di Unioni di Comuni ai sensi dell'art. 32 del TUEL. Tale norma non si applica al Comune di Campione d'Italia ed a quei Comuni il territorio dei quali coincide integralmente con una o più isole. Il termine di riferimento è quello previsto al c. 9 e cioè, “*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*”.

Al di là delle varie considerazioni che si possono fare su queste disposizioni e sulle successive, il termine previsto è il primo rinnovo delle cariche elettive dalla data del 13 agosto 2012. Si supera il possibile stallo determinato dall'eventuale sfasamento temporale nei rinnovi con la previsione del Comune che per primo rinnoverà le cariche. Il testo originario prevedeva il “*(...) primo rinnovo dalla data di entrata in vigore del presente decreto*” (13 agosto 2011), con la concreta evenienza che alcuni Comuni dovessero rinnovare le proprie cariche prima di altri; sfasamento temporale che avrebbe determinato l'impossibilità di costituire le Unioni: se un solo Comune, fra vari potenzialmente interessati dalla norma, avesse rinnovato entro pochi mesi i propri organi, sarebbe stato governato dal solo Sindaco con la necessità di svolgere le funzioni amministrative in forma associata, ma avrebbe dovuto attendere il rinnovo delle cariche degli altri Comuni contermini, eventualità che avrebbe potuto ricorrere anche a distanza di uno o più anni. Sparisce, infine, il vincolo della costituzione delle Unioni all'interno del territorio della medesima provincia. Il termine “provincia” non viene mai utilizzato nell'art. 16 in commento, se non per stabilirne – al c. 29 – l'applicazione anche alle province autonome di Trento e Bolzano, nelle forme e nelle modalità che vedremo. Sembra di capire che l'intento del legislatore di sopprimere le province (previsto dal testo originario dell'art. 15 del decreto legge ed ora stralciato⁵) sia ancora ben presente e coordinato con la volontà di eliminare gli enti “*intermedi*” tra il Comune e la Regione.

E' positivo, comunque, che nella sua nuova formulazione, l'art. 16 colmi 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.

economico; servizi produttivi (oltre alle funzioni concernenti edilizia residenziale pubblica e locale, piani di edilizia e servizio idrico integrato, espressamente escluse).

5 E' ormai chiaro che la soppressione delle province sarà proposta al Parlamento secondo un coerente percorso di revisione degli articoli relativi del Titolo V della Costituzione. Dalle notizie più recenti risulta che nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri n. 153 dell'8 settembre è stato approvato uno schema di disegno di legge costituzionale ad oggetto “*Soppressione di enti intermedi*”, ovvero le province. La soppressione verrà proposta con forme e tempi diversi da quelli originariamente previsti e, soprattutto, avrà rango costituzionale ed interesserà tutte le province italiane con passaggio delle relative funzioni alle Regioni.

Il c. 2 specifica che alle Unioni definibili obbligatorie, costituite dai Comuni fino a 1.000 abitanti, possono aderire (“...hanno facoltà di aderire...”) anche i Comuni con un numero maggiore di abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi. Questa previsione è integrata da quella dell'ultimo periodo del c., secondo la quale i Comuni fino a 5.000 abitanti hanno facoltà di esercitare attraverso l'Unione tutte le funzioni ed i servizi a loro spettanti.

Si tratta di una formulazione complessa che merita un attento esame. Il c. 2 contiene l'esplicito richiamo all'art. 14 (commi 28, 29, 30, 31) del D.L. 78/21010, come convertito dalla Legge 122/2010, il quale, a sua volta, contiene un rinvio a norme particolarmente importanti.

Il D.L. 78 ha rappresentato nel 2010 la prima “manovra” volta alla stabilizzazione finanziaria del nostro Paese. L'art. 14 rubricato *Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali* introduceva un cospicuo “pacchetto” di disposizioni vincolanti per gli Enti locali fra le quali, al c. 28, prevedeva l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti alle Comunità montane), attraverso convenzioni o Unioni di Comuni (artt. 30 e 32 del TUEL). Già nel 2010 erano previste *obbligatoriamente* forme associative finalizzate all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, così come previste e disciplinate da un altro testo legislativo di particolare rilevanza, la L. 42/2009 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

La disposizione del c. 2 dell'articolo in commento si pone, allora, come un ulteriore tassello – l'ultimo in ordine di tempo – nel complesso mosaico dell'attuazione del federalismo fiscale. Oggi, a distanza di un anno, il legislatore ha semplicemente limitato l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata all'Unione di Comuni di cui all'art. 32 del TUEL. Una specificazione significativa per l'esplicito riferimento legislativo che rende la norma ben coordinata con le disposizioni già in vigore. Altro elemento interessante si ritrova nel c. 30 del D.L. 78, richiamato dal c. 2 in commento, che delega le Regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, all'individuazione “*della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento (...) delle funzioni fondamentali (...) secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese*”.

Il c. 3 specifica che alle Unioni di Comuni “obbligatorie” si applicano le disposizioni dell'art. 16 in commento, in deroga a quanto previsto dall'art. 32, c. 2, 3 e 5 del TUEL in merito all'atto costitutivo ed allo statuto dell'Unione, alle composizioni degli organi ed alle norme applicabili.

Il c. 4 è una disposizione di particolare rilevanza, in quanto affida all'Unione (con un scelta terminologica non troppo felice) la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, per conto dei Comuni componenti, per le funzioni dalla stessa esercitate. Norma non di poco conto e di ampiezza notevole, considerando che, per esplicita previsione normativa, il riferimento è l'intera Parte II del TUEL, quella cioè contenente le disposizioni sull'*ordinamento finanziario e contabile*. La procedura di approvazione del bilancio prevede il concorso dei singoli Comuni ed è scandita da una prima Deliberazione del Consiglio dell'Unione che, entro il 15 ottobre di ogni anno, approva il piano generale di indirizzo. Entro il 30 novembre i singoli Comuni, con Deliberazione di Consiglio, approvano il documento programmatico necessario (presumibilmente poiché la formulazione non è chiarissima), alla formazione del bilancio dell'Unione. Tutti gli aspetti procedurali dell'approvazione e delle eventuali variazioni di bilancio non sono ancora disciplinati: la materia sarà specificata da un regolamento da adottare su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo. Il Regolamento disciplinerà, altresì, i poteri di vigilanza e "*la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione*".

Il c. 5 contiene una serie di disposizioni: l'Unione succede ai Comuni in tutti rapporti giuridici riguardanti le funzioni esercitate ed i relativi servizi, dalla data prevista dal c. 9⁶. Sono fatte salve le disposizioni riguardanti la successione a titolo particolare, previste dall'art. 111 del Codice di procedura civile.

Altra previsione di notevole portata riguarda il trasferimento dai Comuni all'Unione di tutte le risorse umane e strumentali e dei rapporti finanziari risultanti a bilancio. Considerando il termine di entrata a regime della riforma, previsto al 13 agosto 2012, sembra di capire che il bilancio di riferimento sia il consuntivo 2011 di ciascun Comune parte dell'Unione (eventualmente, il bilancio di riferimento potrebbe essere il preventivo per l'anno 2012, pur con tutte le perplessità che potrebbero nascere da rapporti basati su di un bilancio preventivo ed a mente delle novità introdotte recentemente in tema di armonizzazione dei sistemi contabili dal D. Lgs. 118/2011 con l'introduzione delle prime forme di contabilità economico-patrimoniale nei bilanci degli enti locali).

Ultima, di certo non per importanza, è la norma che stabilisce che, a decorrere dal 2014, si applicheranno alle Unioni le norme in tema di *patto di stabilità interno* già in vigore per i Comuni con pari numero di abitanti. In questo modo, il legislatore chiude il sistema, imponendo anche alle Unioni il rispetto dei vincoli di finanza pubblica per gli altri Enti locali

6 Vd. il § dedicato al comma 1.

e, di fatto, ponendo sullo stesso piano le Unioni ed i Comuni dal punto di vista dello status contabile e finanziario. Questo punto deve essere esaminato unitamente a quanto disposto dall'ultimo c. in tema di applicazione del patto di stabilità ai Comuni con più di 1.000 abitanti⁷.

Il c. 6 specifica che la dimensione delle Unioni, in termini di popolazione residente come determinata dall'art. 154, c. 2 del TUEL⁸, sia di almeno 5.000 abitanti, ovvero un limite diverso stabilito dalla Regione. A questo riguardo, la norma non è perfettamente coordinata (come, invece, il c. 2) alle 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*”. Sullo sfondo restano le perplessità circa una norma che attribuisce alle Regioni tale potere/competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, ma introdotta con legge dello Stato, in modo apparentemente casuale e frettoloso, quasi a voler evitare eventuali contenziosi in termini di conflitto di competenze con le Regioni stesse.

Il c. 7 stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti adeguano i propri statuti alle nuove disposizioni in materia di esercizio e gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi entro 4 mesi dal termine previsto al c. 9 (dal primo rinnovo degli organi elettivi successivo al 13 agosto 2012). Ciò che, però, rende il c. 7 particolarmente interessante è il secondo periodo: i Comuni già aderenti a convenzioni e consorzi, costituendo *ope legis* le “nuove” Unioni, cessano di fare parte delle “vecchie” forme associative. I problemi che questa disposizione introduce sono numerosi. Innanzitutto, per quanto riguarda i consorzi, non è previsto alcun coordinamento con le norme precedenti in tema di soppressione dei consorzi di funzioni⁹, che sta creando parecchie difficoltà ai Comuni, soprattutto quelli piemontesi¹⁰.

7 Vd. il § relativo *infra* pag. 9.

8 La norma citata è molto particolare ed è opportuno agevolare il lettore, riportandola integralmente. “*Le disposizioni del presente testo unico che facciano riferimento alla popolazione (...), vanno interpretate, se non diversamente disciplinato, come concernenti la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, ovvero secondo i dati dell'Uncem per le comunità montane. Per le comunità montane e i comuni di nuova istituzione si utilizza l'ultima popolazione disponibile.*” Se si considera la data di riferimento del 13 agosto 2012, sembra di capire che il termine di riferimento per il calcolo della popolazione nei Comuni finalizzato alla costituzione delle Unioni possa essere il 31 dicembre 2010 (penultimo anno prima della data di riferimento), oppure quella del penultimo anno prima del rinnovo delle cariche elettive. In questo caso, il termine di riferimento varia in base alla scadenza dei mandati elettorali nelle singole Amministrazioni.

9 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 sul blog giuridico *dirittiregionali.org* nella sezione “Comuni” disponibile in rete.

E', inoltre, meritevole di approfondimento il *favor* del legislatore nei confronti delle Unioni previste dall'articolo in commento: il c. 3 sembra introdurre una nuova forma di Unioni, parzialmente diversa da quella di cui all'art. 32 del TUEL. Con il c. 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 c. 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 TUEL. 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 procedimento "di salvataggio" delle convenzioni previsto proprio dal secondo periodo del c. 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 TUEL.

Il c. 8 contiene le istruzioni generali per la costituzione delle Unioni. Il procedimento prevede che i Consigli comunali dei Comuni interessati, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (18 marzo 2012), deliberino la proposta di aggregazione alla Regione finalizzata alla costituzione dell'Unione. Entro il 31 dicembre 2012, la Regione istituisce le Unioni sulla base delle domande presentate oppure, in loro assenza, agendo in via autoritativa e sostitutiva dei Comuni inadempienti, tenendo conto anche dell'elenco dei Comuni obbligati a costituire le Unioni, pubblicato dal Ministero e previsto al c. 16.

Il c. 9, in aggiunta a quanto già visto circa i termini di applicazione dell'intero art. 16, stabilisce l'elenco degli organi nei Comuni che fanno parte delle Unioni (sia quelli fino a 1.000 abitanti, sia quelli con popolazione superiore che vi aderiscono): essi sono il Sindaco ed il Consiglio comunale. E' prevista la decadenza di diritto delle giunte comunali dalla proclamazione degli eletti nel Comune facente parte dell'Unione e per primo interessato dal rinnovo delle cariche dopo il 13 agosto 2012. I Consigli hanno poteri di indirizzo politico nei

10 Il Piemonte è la regione maggiormente colpita dalle nuove norme contenute nell'art. 16 in commento ed in generale dal *corpus* normativo che negli ultimi anni ha modificato profondamente l'assetto dei rapporti intercomunali nelle piccole realtà con meno di 5.000 abitanti. Per un approfondimento del tema vd. *infra*, § conclusivo.

confronti del Consiglio dell'Unione e mantengono le attribuzioni attualmente previste dal TUEL nelle materie che residuano alla competenza esclusiva dei Comuni. Anzi è più corretta l'espressione *dei Sindaci dei Comuni*. Il c. 12 prevede infatti che i Sindaci dei Comuni svolgano le funzioni di cui all'art. 54 del TUEL, ovvero le funzioni di competenza statale delegate (anagrafe, stato civile, leva, ordine e sicurezza pubblica).

Questa competenza sembra l'unica rimasta per i Comuni aderenti alle Unioni, insieme alla formulazione di proposte al Consiglio dell'Unione ed alla formazione *pro quota* del bilancio unitario. E proprio questa competenza apre alcuni scenari interessanti e meritevoli di approfondimento. Per ora si mette in evidenza un aspetto forse non considerato dal legislatore: il c. 4 dell'art. 54 del TUEL disciplina il potere del Sindaco di adottare “...*con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti...*”. Ci si domanda come potrà un Sindaco adottare legittimamente ordinanze “...*al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana...*”, privo dell'ausilio di un tecnico, se resta alle dipendenze dell'Ente soltanto il personale strettamente necessario (tipicamente l'addetto all'anagrafe e stato civile), in quanto “*Alle unioni... sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati...*” (c. 5). Forse i segretari comunali – peraltro mai considerati dall'art. 16 – travalicheranno le loro ordinarie competenze e saranno chiamati a compiti e funzioni che fino ad oggi non mai hanno svolto? Resta fermo che le problematiche che sorgono da questa ripartizione di funzioni sono notevoli e, solo per inciso, non realizzano lo scopo di fondo della riforma costituito dai risparmi di spesa: il personale resta quello attuale e forse aumenterà per sopperire alle maggiori necessità delle Unioni (nei piccoli borghi di poche centinaia di abitanti i dipendenti che a volte sono due o tre, svolgono tutte le mansioni) e nulla si dice in merito ai segretari delle Unioni, figura necessaria in presenza di un Consiglio e di un bilancio. Si può ragionevolmente ipotizzare che ivi migreranno alcuni dei “vecchi” segretari comunali, ma di tale domani non v'è certezza...

I commi dal 10 al 15 prevedono la struttura organica delle Unioni: l'Unione è costituita da due organi collegiali e da un presidente (c. 10). E' previsto un consiglio dell'Unione, una giunta dell'Unione ed il presidente al quale “...*spettano le competenze attribuite al sindaco dall'articolo 50 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000*”. Il Consiglio è composto “...*da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi*”. I consiglieri che rappresentano il Comune nel Consiglio vengono nominati dal Consiglio comunale “...*con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni*” (c. 11). Sul punto può essere utile una riflessione: questa norma nel pieno spirito democratico garantisce la pluralità all'interno

dell'organo politico, ma è molto frequente, nella prassi, che nei Comuni di piccole dimensioni siano presenti liste civiche uniche con conseguente composizione “monocolore” dei Consigli. Entro trenta giorni dall'istituzione dell'Unione¹¹, il Consiglio viene convocato di diritto per l'elezione fra i suoi componenti del Presidente (c. 12). Nel periodo di transizione, il c. 11 prevede che il Sindaco del Comune con il maggior numero di abitanti svolga una sorta di reggenza, esercitando “...tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima”.

Una successiva legge statale potrà stabilire *il suffragio universale e diretto* per le elezioni del Consiglio e del Presidente dell'Unione ed il correlato sistema elettorale.

Il Presidente dell'Unione dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile. La Giunta è composta dal Presidente e dagli assessori, nominati dal Presidente stesso fra i Sindaci nel Consiglio in numero non superiore al numero dei Comuni facenti parte dell'Unione. Il mandato della Giunta è legato a quello del Presidente (c. 13)¹². Questa disposizione è evidentemente dettata dalla necessità di garantire la rappresentanza nell'organo esecutivo di tutti i Comuni aderenti all'Unione, ma è destinata a creare notevoli problemi di carattere organizzativo e gestionale. E' ben difficile che tutti i Sindaci dell'Unione possano avere visioni politiche uniformi: la giunta può diventare un secondo organo di dibattito (e anche scontro) politico e non solo il luogo in cui si esercita la gestione dell'Unione. Inoltre, sussiste la concreta possibilità che la proposta di costituzione dell'Unione venga inoltrata alla Regione dai Comuni non sulla base delle concrete esigenze della comunità allargata e dell'efficienza nella fornitura dei servizi, ma solo in funzione dell'omogeneo orientamento politico, con il rischio di creare Unioni dall'assetto territoriale inefficiente ed, in ultima analisi, di fallire nel progetto aggregativo¹³. Queste considerazioni sono decisamente premature, tuttavia, esaminando la realtà territoriale della regione di chi scrive (il Piemonte), non sono così astratte. Le Regioni italiane sono caratterizzate da una struttura morfologica variegata con abbondante presenza di territori montani e collinari nei quali – se si vuole perseguire l'obiettivo di razionalizzare la spesa pubblica e rendere servizi più efficienti – è fondamentale superare le logiche campanilistiche o di affinità politica ed avere un orizzonte a lungo

11 Combinando i termini massimi previsti per l'istituzione delle nuove forme aggregative, appare corretto – ma forse un po' ottimistico - ritenere che al 31 dicembre 2012 tutte le Unioni saranno costituite con atto della Regione. La prima convocazione del Consiglio delle Unioni, dovrebbe avvenire, allora, non oltre il 31 gennaio 2013.

12 Alla Giunta spettano tutte le competenze previste dall'art. 48 del TUEL sul territorio dell'Unione.

13 Nel testo originale del D.L. 138 era previsto che le Unioni venissero costituiti tra Comuni “contermini”, questa disposizione è stata abbandonata in sede di conversione. Anche dalla scheda di lettura predisposta dal servizio studi del Senato e della Camera non è possibile ricavare la ragione di questo abbandono, che lascia presumere la possibilità di Unioni anche fra Comuni che non condividano fra loro i territori e siano distribuiti “a macchia di leopardo”, con qualche perplessità circa la reale efficacia in termini di efficienza nella gestione dei servizi di tale previsione.

termine. In questo, le norme appena introdotte non sembrano essere adeguate, sarà fondamentale il ruolo di vigilanza della Regione per evitare possibili abusi o forzature.

E' inoltre prevista una sorta di clausola attributiva dell'autonomia alle Unioni, che consente ai nuovi Enti di dotarsi di statuti che individuino le modalità di funzionamento degli organi ed i loro rapporti, con specifiche tempistiche di attuazione (c. 14).

Val la pena di approfondire una questione in merito alle “nuove Unioni” così come disegnate dal D.L. 138/L. 148. Si tratta forse di una nuova *species* di Ente locale? La questione è rilevante e andrà studiata con più profondità, ma l'impressione offerta dalla lettura delle nuove norme va proprio in quella direzione: del resto le Unioni hanno (solo per citare alcuni aspetti), caratteristiche peculiari che le distinguono dalle Unioni di cui all'art. 32 del TUEL (vd. c. 3), hanno *funzioni proprie*, in quanto “ereditate” dai Comuni che le compongono ed una propria autonomia statutaria (vd c. 14), infine hanno *organi propri* che in prospettiva potranno anche essere eletti direttamente (vd. c. 12).

Il c. 15 prevede l'applicazione al Presidente ed agli assessori delle norme previste dal TUEL sulle indennità e gli oneri a carico delle amministrazioni (art. 82 e 86), vincolando gli importi massimi erogabili a quanto previsto per i Comuni di pari dimensioni e, di fatto, impedendo un arbitrario aumento da parte degli Amministratori. E' inoltre previsto che cariche assunte all'interno delle Unioni non comportino alcun trattamento economico, se gli Amministratori percepiscono altri emolumenti in relazione alla loro carica. Norme analoghe sono previste per i consiglieri dal c. 18: si applicano solo le indennità per le assenze retribuite di cui all'art. 80 del TUEL. Queste disposizioni, unitamente a quelle dei commi 19 e 20 (nei Comuni fino a 15.000 abitanti, le riunioni dei Consigli e delle Giunte si tengono di preferenza in orari non coincidenti con gli orari di lavoro) rappresentano gli strumenti finalizzati al perseguimento dei concreti risparmi di spesa ed all'abbattimento dei “costi della politica”¹⁴.

Il c. 17 stabilisce profonde modifiche all'assetto organizzativo dei Comuni fino a 10.000. In questo caso, il legislatore non è intervenuto con una modifica espressa delle relative norme del Testo Unico¹⁵, ma si è limitato a riportare la nuova disciplina relativa alla composizione dei Consigli e delle Giunte.

In particolare, per i Comuni fino a 1.000 abitanti (in assenza delle sopresse Giunte) gli organi sono il Consiglio, composto da 6 membri ed dal Sindaco. Nei Comuni fra 1.000 e

14 Il comma 21 stabilisce a questo riguardo una modifica dell'art. 79 del T.U.E.L. volta a ridurre i permessi retribuiti dei consiglieri ai soli tempi strettamente necessari alla partecipazione alle riunioni e non più per tutta la giornata lavorativa. In tal caso, la riforma riguarda tutti i Comuni e rappresenta un condivisibile strumento di risparmio di costi indiretti.

15 Vd. art. 37, comma 1, lett. f), g) e h) del TUEL

3.000 abitanti è prevista la riduzione a 6 consiglieri e due (al massimo) assessori, oltre al Sindaco. I Comuni tra 3.000 e 5.000 abitanti subiscono una riduzione dei consiglieri a 7 e degli assessori a 3, mentre fra i 5.000 e i 10.000 abitanti i consiglieri scendono a 10, gli assessori a 4. La norma si applicherà a tutti i Comuni interessati a decorrere dal primo rinnovo dei consigli. Occorre evidenziare che, a differenza delle altre tre disposizioni che consentono un numero dispari di componenti dei Consigli, la terza (per i Comuni fra 3.000 e 5.000 abitanti) dispone una composizione pari degli organi politici (7 più il Sindaco), con possibili problematiche in sede di voto. Il problema non sembra essere stato evidenziato durante i lavori parlamentari, benché le norme del TUEL prevedessero una composizione “dispari” per tutti i Consigli.

I commi 22, 23 e 24 introducono alcune modifiche a testi legislativi precedenti volte a rendere coordinate con l'art. 16 più volte citato e maggiormente comprensibili le disposizioni di legge. In particolare, vengono modificati il testo dell'art. 14, commi 28 e 31 D.L. 78/2010¹⁶ e l'art. 2, c. 7 del D. lgs. 23/2011¹⁷.

A sua volta, il Presidente nomina fra i Consiglieri/Sindaci la Giunta. E' evidente che in questo modo è stato creato un ibrido tra le Unioni di cui all'art. 32 del Testo Unico e gli organi dei Comuni.

Il c. 25 conferma l'obbligo di nomina del Collegio dei revisori nei Comuni, previsto peraltro dal Testo Unico degli Enti locali agli artt. 234 e ss., ma modifica le procedure di scelta dei componenti. E' importante precisare che la norma non pone alcuna distinzione tra Comuni di differenti dimensioni. Riferendosi al *Collegio*, il legislatore ha compreso tutti i Comuni: l'art. 234 del TUEL, infatti, stabilisce che nei Comuni fino a 15.000 abitanti l'attività di revisione economico-finanziaria sia svolta da un solo professionista. Le procedure di scelta e di nomina dei revisori, invece, sono ora diverse: dal primo rinnovo dell'organo di revisione i Comuni dovranno procedere alla nomina di professionisti “(...) *scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello regionale, nel Registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.*” Si tratta di un netto cambiamento rispetto alla vigente procedura che prevede un voto del consiglio comunale di scelta fra vari nominativi; è evidente l'intento di modificare la prassi consolidata di selezione

16 Vd. *supra* § sul comma 2.

17 Si tratta del Decreto delegato recante *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*. La modifica, tuttavia, non incide in modo significativo: è modificata la definizione, poco efficace di “isole monocomune”, con la più corretta, “*i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole*”.

di due figure “vicine” alla maggioranza consiliare ed un componente “amico” della minoranza. Non sono previste, comunque, espresse modifiche alle norme del TUEL. Le norme di attuazione del c. – in particolare l'elenco, ad oggi non esistente – sono rinviate ad un Decreto ministeriale del Ministro dell'Interno. Il positivo intento di separare un organo di controllo – che dovrebbe essere indipendente dalla politica – è stato realizzato in modo forse poco efficace e certamente migliorabile, come aveva sottolineato Patrizia Ruffini sul Sole 24 ore del 29.8¹⁸.

Il c. 26 prevede che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo dei Comuni siano inserite in un apposito prospetto da allegare al bilancio consuntivo. Il documento dovrà essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato sul sito internet del Comune. Questa è, effettivamente, se sarà realizzata, una buona notizia in tema di “costume amministrativo” e trasparenza.

Il c. 27 prevede l'anticipazione al 31 dicembre 2012 delle norme sulla liquidazione delle società partecipate dai comuni fino a 30.000 abitanti. Tale disposizione rappresenta un'ulteriore complicazione in materia di erogazione dei servizi pubblici locali. Per la terza volta, nel giro di pochi mesi, viene spostato il *termine ultimo* per la liquidazione delle aziende comunali o la loro cessione, fissato in origine al 31.12.2011 nel D.L. 78/2010, poi spostato al 31.12.2013 con il D.L. 225/2010 (convertito in L. 10/2011) ed ora riportato indietro al 31.12.2012.

Il c. 28 assegna ai Prefetti una funzione di accertamento e controllo del rispetto delle norme sui risparmi di spesa nei Comuni introdotte con la L. n. 191/2009 (finanziaria per il 2010) e con la c.d. “manovra estiva” 2010. Se, all'esito dell'accertamento, vengono rilevati inadempimenti, viene assegnato ai Comuni trasgressori un termine per provvedere e, in caso di mancato rispetto del termine, si applica per espresso riferimento normativo l'art. 8 della L. 131/2003 sul potere sostitutivo. Tipicamente, il Prefetto potrà nominare un Commissario *ad*

18 P. Ruffini, *L'estrazione a sorte non risolve il nodo dei revisori*, in Il sole 24 ore del 29.08.2011 – inserto Norme e Tributi, pag. 15. L'autrice pone in evidenza alcune criticità della nuova disciplina, come stabilita dal D.L. Innanzitutto, “...distinguere la professionalità non vuol certo dire affidarsi al criterio dell'estrazione a sorte. I revisori dovrebbero essere scelti, invece, da un soggetto terzo. In fase di istituzione del registro dei revisori contabili (confluito successivamente in quello dei revisori legali) sono entrati anche coloro che al tempo avevano svolto un incarico da revisore, quindi la platea è eterogenea ed ampia (i revisori sono oltre 148 mila, più degli iscritti all'albo unico dei professionisti contabili). Il problema, perciò, si sposta sui requisiti per l'accesso all'elenco (...) se la scelta si basasse sull'esperienza maturata da incarichi di revisore già svolti, si taglierebbero fuori tutti i giovani e si premierebbero coloro che hanno beneficiato di nomine di organi politici.” Rispetto al testo D.L. 138 sono stati risolti alcuni problemi applicativi, ma altri restano: è sparito l'inopportuno elenco a livello provinciale in favore di un più anonimo “elenco” e sono stati inseriti alcuni requisiti minimi (peraltro estremamente generali) per l'iscrizione dei professionisti in esso. In molti, soprattutto i giovani professionisti, si stanno domandando proprio in queste ore se i nuovi requisiti possano essere letti come un ostacolo alla loro nomina. Sarà opportuna una verifica a regime per determinare il reale impatto della riforma.

acta per l'adozione dei provvedimenti necessari. Anche questa norma si pone in linea con l'intento di fondo della manovra di attuare risparmi di spesa ed intervenire in modo efficace e mirato nelle possibili situazioni di crisi economico-finanziaria degli enti. L'unico aspetto che suscita perplessità è rappresentato dal fatto che il sistema adottato rischia di non risolvere il problema, poiché la norma pare contenere più una sanzione (la possibile nomina di un commissario da parte del Prefetto nei Comuni inadempienti) che la soluzione di una effettiva criticità.

Il c. 29 dispone l'applicabilità delle norme dell'art. 16 anche ai Comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto dei reciproci ordinamenti. Con questa definizione il legislatore sembra più esprimere un indirizzo generale che stabilire delle 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.

Il c. 30 è una norma di chiusura 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*”.

L'ultimo c. in commento – il 31 – stabilisce, dall'anno 2013, l'applicazione delle disposizioni in materia di Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. Il limite di applicazione minimo scende da 5.000 abitanti¹⁹ a 1.000 aumentando notevolmente il numero dei Comuni sottoposti al vincolo. Quest'ultima norma si può considerare come un ulteriore strumento di controllo della spesa pubblica, ma per le migliaia di Comuni interessati è una vera e propria rivoluzione nel modo stesso di porsi (sia per gli amministratori che per segretari e funzionari) di fronte al bilancio, agli impegni contabili ed in generale alle spese dell'ente.

Questa disposizione, introdotta, quasi sottovoce, in coda ad un articolo già complesso e contenente importati novità è destinata a creare parecchi problemi alle amministrazioni locali di dimensioni più contenute, ma comunque sopra i 1.000 abitanti. Per avere un'idea della sua portata è sufficiente considerare il numero dei Comuni ora soggetti al patto di stabilità, che

¹⁹ L'ultimo riferimento normativo in merito è contenuto nell'art. 14 del D.L. 78/2010, come convertito dalla L. 122/2010, già visto *supra*.

passano da 2.345 (tanti sono gli enti con più di 5.000 abitanti sul territorio nazionale) a 6.137 (il numero di quelli sopra i 1.000 abitanti), sul totale generale dei Comuni italiani di 8.101²⁰. La cartina seguente²¹ indica, nelle zone scure, la distribuzione territoriale dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Appare subito evidente che la posizione dei piccoli Comuni coincide quasi completamente con i rilievi collinari e montani del nostro paese.



20 Questi dati sono tratti dall'*Annuario ISTAT della popolazione*, scaricabile liberamente sul sito www.istat.it, pagg. 37 e ss. Ulteriori dati ed elementi utili sono rinvenibili nelle varie schede di lettura e di sintesi presenti nella sezione "patto di stabilità interno" del sito della Ragioneria Generale dello Stato www.rgs.mef.gov.it e nella sezione "enti locali e finanza locale" del sito del Ministero dell'Interno www.interno.it.

21 Fonte ISTAT, www.istat.it.

Le zone di maggiore concentrazione sono le Regioni del Nord prossime all'arco alpino e la Sardegna.

Per verificare sul campo, come si dice, l'impatto della manovra, l'ultima parte di questa rassegna è dedicata ad un rapido cenno agli effetti che la manovra avrà sui piccoli Comuni piemontesi.

La scelta è dettata da una ragione precisa: la Regione Piemonte, infatti, rappresenta un caso di studio significativo in ragione di un suo particolare primato. Il totale dei Comuni sotto i 1.000 abitanti in Italia è di 1.964, (poco meno del 25% del totale), nei confronti dei quali la manovra manifesterà pienamente la sua efficacia innovativa. Il Piemonte ospita ben 609 enti con meno di 1.000 residenti, circa il 30% del numero di Comuni interessati sul territorio nazionale ed oltre la metà sul territorio regionale (1.206). Si tratta di numeri significativi che hanno già messo in allarme molte amministrazioni. Come evidenzia Gianni Trovati su "Il sole 24 ore Nord-Ovest"²² "(...) *quando al Ministero dell'Economia si sono messi a scrivere la parte di manovra che ridisegna le strutture dell'amministrazione locale hanno praticamente raso al suolo il sistema dei comuni piemontesi (...)*". Il Piemonte conserva anche un altro primato: dei 1.206 Comuni sul territorio, 1.137 (il 94%) sono interessati dalle novità introdotte dall'art. 16. In conclusione ritengo di svolgere una brevissima considerazione sulle finalità complessive della manovra: l'intento del legislatore, come abbiamo visto, è stato, in estrema sintesi, quello di 1) riportare i conti pubblici su parametri controllati, 2) garantire il rispetto dei vincoli di spesa pubblica, 3) operare sostanziosi risparmi e 4) intervenire sulle situazioni di inefficiente resa dei servizi pubblici. I tagli operati e le novità per gli enti locali contribuiranno senz'altro a realizzare un sistema dei servizi pubblici locali maggiormente efficiente, efficace ed economico sul territorio e nelle piccole realtà. E', però, lecito chiedersi come mai i sacrifici ed i "tagli alle poltrone" siano stati imposti solo agli enti locali ed in particolare a quelli di piccole dimensioni. E' ben vero che verranno meno circa 30.000 posti nei consigli comunali e nelle giunte (destinate a scomparire negli Enti sotto i 1.000 abitanti), ma è anche vero che gli emolumenti riconosciuti a consiglieri ed assessori sono spesso di poche decine di euro e non sempre vengono percepiti. La politica nelle piccole realtà è più un'attività di volontariato per la collettività che una professione e, stando alle statistiche pubblicate dal quotidiano Il Sole 24

22 G. Trovati, *Piemonte nel mirino dei tagli. Accorpato un comune su due*, in "Il sole 24 ore" inserto Nord-Ovest di mercoledì 14 settembre 2011, pag. 4.

ore²³, sono necessari gli emolumenti di oltre 1.200 politici locali per raggiungere la somma dei compensi spettanti ad un solo consigliere regionale²⁴.

Probabilmente la strada che è stata imboccata è quella giusta, ma il cammino è ancora lungo e passerà necessariamente, e sperabilmente, attraverso qualche futuro aggiustamento e rettifica per sistemare taluni difetti che solo sommariamente sono stati qui evidenziati.

23 *Ibidem*.

24 E' opportuno segnalare, solo a titolo di riferimento che l'art. 15 della L. 148/2011 rubricato *Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali*, prevede esclusivamente un tetto massimo al numero dei consiglieri regionali e stabilisce che, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti, le Regioni adegueranno i trattamenti economici gli emolumenti e ogni altra utilità dei consiglieri “(...) entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento (...)”.