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

2. Esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e Organi collegiali elettivi e rapporti tra Unioni e Comuni aderenti

di Corrado D'Andrea

Proseguiamo nell'analisi degli aspetti più significativi e delle novità introdotte dall'art. 16 del D.L. 138/2011 con un paragrafo riguardante l'esercizio in forma associata delle funzioni e la verifica delle competenze che residuano ai Comuni membri delle Unioni, uno sugli organi elettivi e l'ultimo sui rapporti tra le Unioni ed i Comuni che la costituiscono, con un necessario rinvio alle nuove norme di contabilità.

Esercizio in forma associata delle funzioni e funzioni residuali dei Comuni

Le Unioni hanno la competenza sull'esercizio delle funzioni amministrative e l'espletamento dei servizi pubblici locali in forma associata fra i Comuni aderenti (comma 1).

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

I Comuni aderenti, o meglio i Sindaci dei Comuni aderenti, svolgono le funzioni di cui all'art. 54 del T.U.E.L., 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 [l'art. 2, comma 186, della L. 191/2009 (finanziaria 2010) ha stabilito la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti omogenei. La giurisprudenza è intervenuta a più riprese sul punto, confermando un'interpretazione rigida della norma. Per una più accurata analisi delle problematiche emergenti dalla soppressione dei consorzi rinvio alla breve nota C. D'Andrea, *La soppressione dei consorzi mette in difficoltà i piccoli comuni*, pubblicato su questo stesso blog nella sezione "Comuni"].

Organi collegiali elettivi

Gli organi nei Comuni che fanno parte delle Unioni (sia quelli fino a 1.000 abitanti, sia quelli con popolazione superiore che vi aderiscono) sono il Sindaco ed il Consiglio comunale (comma 9, in aggiunta a quanto stabilito in materia di termini di applicabilità della riforma). Le giunte comunali decadono di diritto 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 confronti del Consiglio dell'Unione e mantengono le attribuzioni attualmente previste dal T.U.E.L. nelle materie che residuano alla competenza esclusiva dei Comuni [rectius dei Sindaci dei Comuni, vd. supra par. Esercizio associato delle funzioni e funzioni residuali dei comuni].

Le Unioni, invece, sono costituite da due organi collegiali e da un presidente (comma 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" [vd. nota precedente]. 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" (comma 11). 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'Unione[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 dei Consiglio delle Unioni, dovrebbe avvenire, allora, non oltre il 31 gennaio 2013], il Consiglio viene convocato di diritto per l'elezione fra i suoi componenti del Presidente (comma 12). Nel periodo di transizione, il comma 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 per le elezioni del Consiglio e del Presidente dell'Unione ed il relativo sistema elettorale.

Il Presidente delle Unioni 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 (comma 13) [alla Giunta spettano tutte le competenze previste dall'art. 48 del T.U.E.L. sul territorio dell'Unione. Vd. supra par. sull'esercizio in forma associata delle funzioni e le funzioni residue dei Comuni]. Questa disposizione è 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 aggregativo [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 schede di lettura predisposte 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]. 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 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 (comma 14).

Il comma 15 prevede l'applicazione al Presidente ed agli assessori delle norme previste dal T.U.E.L. sulle indennità e gli oneri a carico delle Amministrazioni (art. 82 e 86), vincolando gli importi massimi erogabili a quanto previsto 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 funzione della loro carica. Norme analoghe sono previste per i consiglieri dal comma 18: si applicano solo le indennità per le assenze retribuite di cui all'art. 80 del T.U.E.L. 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" [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 dei costi indirettamente correlati con le funzioni politico-amministrative].

Rapporti tra unioni e comuni aderenti

Il procedimento per la costituzione delle Unioni è previsto dal comma 8, che contiene le istruzioni generali e 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. Qualora i Comuni restino inerti oppure non riescano a definire autonomamente la circoscrizione territoriale all'interno della quale costituire l'Unione, la Regione in via autoritativa e dei Comuni inadempienti, provvede tenendo conto anche dell'elenco dei Comuni obbligati a costituire le Unioni, pubblicato dal Ministero e previsto al comma 16.

Questa previsione fa riferimento a quanto già visto circa le eccezioni all'obbligo di costituzione delle Unioni nel paragrafo "Aspetti generali". E' bene ricordare che in modo piuttosto complicato, è prevista una eccezione all'obbligo di costituzione per quei Comuni che già ora esercitano alcune funzioni in forma associata, ma attraverso i Consorzi.

In effetti, nel pieno spirito italico di norme imperative ed eccezioni numerosissime, non è dato sapere quale potrà essere l'impatto di questa norma. In prima lettura, sembra aprire la porta ad una varietà di combinazioni tale da scardinare l'impianto della riforma, che seppur perfettibile, è ispirata ad un rigore ed un ordine condivisibili.