

ANCI

ART. 16 “MANOVRA BIS” GESTIONE ASSOCIATA FUNZIONI COMUNALI

Per chiarimenti, approfondimenti o contributi, inviare e-mail all'indirizzo
info.piccolicomunieunioni@anci.it

BOZZA

Come è noto, la “manovra bis” (legge n. 148/2011) contiene, tra l'altro, numerose ed incisive norme che hanno profondamente innovato l'intera tematica delle gestioni associate nei piccoli Comuni.

Sono state, inoltre, introdotte inedite modifiche sia dell'assetto ordinamentale sia di quello fiscale di questi stessi Enti e delle Unioni da essi costituite, in relazione ai diversi percorsi associativi previsti.

Premesso che l'ANCI si è battuta con determinazione per la soppressione di tale provvedimento, definendo tali norme sbagliate, irrazionali, discriminanti, foriere di maggiori diseconomie e disservizi, oltre che lesive dell'autonomia dei Comuni, in particolare di quelli più piccoli, si rende necessario fornire ogni possibile supporto di carattere interpretativo ai crescenti interrogativi degli Enti interessati.

Tutto ciò, innanzitutto, si inserisce e va ricordato con la vigente disciplina nazionale di riferimento (Art. 32 Tuel e art. 14 legge n. 122/2010) e, nel contempo, con quanto la normativa regionale già dispone o disporrà anche in virtù delle più recenti innovazioni.

Stante l'oggettiva difficoltà interpretativa, la portata e la complessità generale di quanto previsto dall'art. 16 della legge in esame, in vista di alcune prossime scadenze attuative, l'ANCI - Area Piccoli Comuni/Montagna/Unioni/Gestioni Associate - sta conducendo iniziative di primo supporto ed assistenza di carattere tecnico-operativo.

Le FAQ intendono rappresentare un primo concreto contributo in tal senso, premesso che potranno essere oggetto di integrazioni e aggiornamenti in relazione alle eventuali interpretazioni che potranno sopraggiungere dagli organi competenti o comunque a seguito di ulteriori e motivati approfondimenti o di segnalazioni che perverranno tramite e-mail dedicata info.piccolicomunieunioni@anci.it (specificare - max una cartella - argomento e indicare nome, cognome, ruolo, incarico del richiedente e Comune, Ente o Associazione di appartenenza).

Parallelamente, ma in stretto raccordo con l'ANCI, il servizio ANCIRisponde di Ancitel, fornirà il supporto necessario all'espressione di pareri sulle singole problematiche avanzate dai Comuni.

Frequently Asked Questions - FAQ

Art. 16, LEGGE 14 settembre 2011, n. 148

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.

(GU n. 216 del 16-9-2011) Entrata in vigore del provvedimento: 17/09/2011

A) TEMPISTICA ATTUATIVA

1) Rispetto alla tempistica di attuazione dell'art. 16, quali sono esattamente le scadenze previste e quali quelle più imminenti?

R. L'art. 16 prevede almeno diciassette diverse scadenze per la sua completa attuazione (2011-2014). Rinviamo alla [Tabella Crono Normativa \(TCN\)](#) per un quadro d'insieme (ivi compreso il termine del **13 Novembre 2011** previsto per l'adozione di un decreto interministeriale per l'elencazione delle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali), il primo adempimento sul quale richiamare, in particolare, l'attenzione dei Comuni è quello del **17 novembre 2011**. Le Regioni, **entro 2 mesi** dall'entrata in vigore della legge di conversione del DL 138/2011 possono, infatti, individuare un limite demografico minimo diverso da quello indicato per le Unioni formate dai Comuni fino a 1.000 abitanti (comma 6) e per le forme associative (Unioni di Comuni o convenzioni) costituite da Comuni superiori a 1.000 e fino a 5.000 abitanti (comma 24).

2) L'art. 16 ha modificato i tempi per l'attuazione degli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali introdotti del DL 78 del 2010?

R. Sì, in parte. A seguito delle modifiche introdotte e di quanto tuttora dispone il DL 78 risulta quanto segue:

- entro il **31 dicembre 2011** i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000, devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, almeno due funzioni fondamentali (art. 14, comma 31, lettera a, DL 78/2010);
- entro il **31 dicembre 2012** i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000 devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, tutte le sei funzioni fondamentali (art. 16, comma 24, legge 148/2011).

B) OGGETTO DELLA GESTIONE ASSOCIATA OBBLIGATORIA

1) I piccoli Comuni sono tutti tenuti agli stessi obblighi rispetto alle funzioni da esercitare?

R. No. I Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare in Unione (art. 16, comma 1, dalle elezioni successive al 13 agosto

2012) oppure in convenzione (art. 16, comma 16, entro il 30 settembre 2012) **tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici.**

I Comuni con popolazione superiore ai 1.000 e fino a 5.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare **le funzioni fondamentali indicate dall'art. 14, comma 27 del DL 78/2010** (che ne rinvia l'individuazione all'art. 21, comma 3, della legge 42/2009); inoltre, se questi stessi Enti aderiscono alle Unioni costituite dai Comuni fino a 1.000 abitanti, hanno in alternativa la facoltà di gestire in forma associata tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici.

Fanno eccezione (art. 16, comma 1): i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché il Comune di Campione d'Italia

C) APPLICABILITA' NUOVA NORMATIVA

1) A quali Comuni si applicano le nuove disposizioni?

R. I Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono direttamente soggetti alla disciplina dell'art. 16, mentre all'art. 14 commi 25-31 della legge 122/2010 (convenzione o Unione di almeno due funzioni fondamentali entro il 31 dicembre 2011) restano soggetti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 ab.

Sono, quindi, da considerare esclusi dall'applicazione dell'art. 14 legge 122 (DL 78) solo i Comuni sotto i 1.000 abitanti mentre i Comuni ricompresi tra i 1.001 e 5.000 ab. (e fino a 3.000 ab. per i Comuni appartenenti o appartenuti alle Comunità montane) si applica l'art. 14.

Se però i Comuni con popolazione inferiore o superiore ai 1.000 abitanti costituiscono la stessa Unione, a tali Enti si applicheranno le norme dettate dall'art. 16 (commi 1,5, 7, 9, 18), in particolare gli organi di governo saranno il sindaco, il Consiglio comunale; per i Comuni oltre i 1.000 abitanti si applicherà tale normativa solo se esercitano nella medesima Unione tutte le proprie funzioni. Fanno eccezione (art. 16, comma 1): i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché il Comune di Campione d'Italia .

D) RIDUZIONE DEI COSTI

D. Quali sono gli indicatori utilizzabili per definire che tali disposizioni conseguono degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento delle spese ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici? Ci sono studi a sostegno di quanto affermato nel titolo dell'art. 16?

R. Ad oggi non risultano studi a sostegno. Al riguardo si riporta quanto segue: *“Gli effetti recati dall'articolo non erano stati quantificati in RT (la relazione tecnica presentata al Senato, ndr.), pertanto la disposizione (l'emendamento 16.1000, ndr.) risulta neutrale”. “L'assoggettamento al patto di stabilità interno dei comuni compresi tra 1.000 e 5.000 abitanti non determina effetti positivi sulla finanza pubblica ... l'assoggettamento al patto delle Unioni di comuni comporta invece effetti positivi a decorrere dall'anno 2014, sebbene allo stato non quantificabili”. E' la relazione tecnica del servizio studi della Camera dei Deputati.*

E) PATTO DI STABILITÀ

1) I Comuni sotto i 1.000 abitanti che non entrano in Unione sono esclusi dal Patto di stabilità?

R. Sì, ma solo se entro il 30 settembre 2012 risultano esercitare attraverso la convenzione (comma 16) tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici locali (commi 5, 31). Il comma 31, in particolare, prevede **dal 2013**, l'assoggettamento al Patto per i Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti.

2) Le Unioni di Comuni sono soggette al Patto di stabilità?

R. Il comma 5 prevede, **dal 2014**, l'assoggettamento al Patto di stabilità per le **Unioni costituite dai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti**.

Le Unioni nella quali non siano presenti Comuni sotto i 1.000 parrebbero escluse, ma i singoli Comuni con una popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 ab. sono soggetti al Patto.

F) AMBITO DEMOGRAFICO

1) Quali sono i limiti demografici fissati dal legislatore?

R. Anche in questo caso occorre differenziare **a)** tra **Unioni costituite da Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti**: limite demografico minimo - **di norma** - non inferiore a **5.000 ab.**, ridotti a **3.000** qualora vi siano Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montana (comma 6) e **b) Unioni o convenzioni costituite da Comuni con una popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti**: limite demografico minimo fissato in **10.000** abitanti (comma 24).

Entrambi questi limiti possono essere diversamente indicati dalle Regioni entro due mesi dall'entrata in vigore della legge (17 settembre 2011).

2) Per le convenzioni tra Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti esiste un limite demografico?

R. Non si rileva un limite demografico di riferimento.

G) CONVENZIONI TRA UNIONI E COMUNI

1) Può una Unione esistente convenzionarsi con altri singoli Comuni per la gestione associata delle sei funzioni fondamentali e raggiungere in questo modo il limite demografico di 10.000 abitanti?

R. Sono da ritenere percorribili e funzionali le convenzioni tra Unioni e singoli Comuni. Per quanto riguarda il raggiungimento del limite demografico, in effetti non è esplicitato un legame di tale limite rivolto direttamente e solo a ciascuna forma associativa, quindi appare sostenibile, anche per risolvere le inevitabili e specifiche situazioni di isolamento che altrimenti si presenterebbero senza una agevole via di uscita.

2) Una Unione può convenzionarsi con un'altra Unione comunale?

R. Sì, non ci sono vincoli da questo punto di vista, convenzioni o Unioni sono le forme associative sulle quali il legislatore si sofferma più volte.

In via generale, rispetto alla definizione dell'ambito demografico più adeguato a livello territoriale, appare ovviamente opportuno che le Regioni rideterminino soglie dimensionali inversamente proporzionali al numero dei piccoli e piccolissimi Comuni, valutando inoltre le relative estensioni territoriali.

H) COMUNITÀ MONTANE

1) La gestione associata delle funzioni fondamentali riguarderà anche piccoli Comuni che fanno parte di Comunità montane, ove ancora esistenti; come si inserisce la Comunità montana nella nuova normativa?

R. Il legislatore per i Comuni fino a 1.000 ab. ha indicato al primo comma dell'art. 16 il modello associativo delle Unioni ai sensi dell'art. 32 del Tuel e richiama le convenzioni al comma 16; la stessa impostazione è presente inoltre nel DL 78/2010. Appare ormai evidente l'esigenza che l'ordinamento delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni sia definitivamente coordinato in sede legislativa regionale.

2) I Comuni montani con popolazione superiore ai 3.000 abitanti sono obbligati alla gestione associata?

R. I Comuni montani superiori ai 3.000 ab. non pare siano espressamente e direttamente ricompresi in tali obbligatorietà (art. 14, comma 28, secondo periodo, DL 78/2010)

I) POPOLAZIONE RESIDENTE

1) Quale riferimento normativo è indicato per determinare la popolazione residente ai fini dell'obbligo delle gestioni associate comunali?

R. Il comma 6 dell'art. 16 richiama la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del Tuel di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; in sintesi calcolata alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT.