



## 1) QUESITO

In relazione all'art.16 della legge n.148/2011 si evidenziano le seguenti problematiche:

- 1) Posto che per i comuni sub 1000 è prevista la possibilità, in alternativa all'unione, di convenzionare tutti i servizi con altro comune senza limiti dimensionali, tale norma di fatto trova difficoltà applicative e vanifica tale possibilità, atteso che, se un Comune con popolazione inferiore a 1000 abitanti intende convenzionarsi per tutti o quasi tutti i servizi con uno la cui popolazione si colloca tra 1000 e 5000 abitanti, quest'ultimo comune (con popolazione tra 1000 a 5000) tuttavia ha l'obbligo di costituire con altri comuni ulteriori convenzioni per raggiungere quota 10.000 prevista per le gestioni associate (art 16 comma 16 e comma 24). Si chiede come si conciliano tali due commi;
- 2) Posto che sia costituita da un decennio una unione lombarda di comuni secondo la legislazione della Regione Lombardia con una popolazione complessiva di abitanti 2000, questa unione entro che termini deve decidere se trasformarsi e come trasformarsi, tenuto conto che uno dei due comuni aderenti va alle elezioni amministrative nel 2012;
- 3) Nel caso il comune di 2250 abitanti voglia costituire una unione esclusivamente con comuni tra 1000 e 5000 abitanti, qual è il limite dimensionale da raggiungere. L'Unione sarebbe soggetta a patto stabilità? I consigli comunali perderebbero le funzioni deliberative di cui all'art 42 del T.U. 267 2000?
- 4) Nel caso in cui, invece, il Comune sempre di 2250 si convenzioni in tutti i servizi con un comune di abitanti inferiore a 1000, il comune di 2250 deve costituire altre convenzioni con altri comuni per raggiungere quota 10.000, atteso che la legge prevede, per i comuni sotto i 1000, la possibilità di convenzionare tutti i servizi con altri comuni senza limiti dimensionali?

## RISPOSTA

- 1) I Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 ab. hanno l'obbligo di svolgere in Unione o convenzione le funzioni fondamentali ex art. 14 del D.L. 78/2010; in alternativa possono esercitare sempre in Unione o convenzione tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici. Il limite demografico minimo da raggiungere per i Comuni compresi nella fascia di popolazione sopra indicata è comunque quello dei 10.000 abitanti sia per la convenzione sia per l'Unione. Nessun limite è previsto per le convenzioni di cui al comma 16, art. 16. Il legislatore ha inteso evidentemente differenziare i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 ab. da quelli con popolazione superiore, come se fossero entità del tutto distinte o distinguibili;
- 2) Il legislatore, "nell'art. 16 della manovra bis", prevede che entro il 31 dicembre 2011 siano svolte almeno due funzioni fondamentali (ex art. 14 del D.L. 78/2010) in Unione o convenzione da parte dei Comuni tra 1.001 e 5.000 ab. I Comuni sotto i 1.000 abitanti, entro il 30 settembre 2012 possono esercitare in convenzione (quindi in alternativa all'Unione) le funzioni amministrative ed i servizi pubblici (comma 16, art.16). Comunque l'Unione di 2.000 abitanti, ad oggi, ha necessità di rivedere il proprio assetto rispetto alla normativa statale. Appare evidente che spetta alla Regione individuare, entro il 17 novembre, limiti

demografici diversi rispetto a quelli sopra indicati oppure i limiti demografici fissati dall'art. 16 rimarranno tali;

- 3) Come previsto dall'art. 14, comma 31, del D.L. n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010) modificato dall'art. 16, comma 24, del D.L. 138/2011 (convertito nella legge n. 148/2011), il limite demografico della forma associativa, convenzione o Unione, costituita da Comuni superiori a 1.000 e fino a 5.000 abitanti per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali, è di 10.000 abitanti.  
L'Unione così costituita non è soggetta al Patto di stabilità interno, ma lo saranno i Comuni superiori a 1.000 abitanti a partire dall'annualità 2013 (art. 16, comma 31). I Consigli comunali mantengono le stesse prerogative fino ad oggi previste;
- 4) Nel caso in cui il Comune interessato, avente una popolazione di 2.250 abitanti, scelga di convenzionarsi con un Comune fino a 1.000 abitanti, avrà il vincolo di svolgere in convenzione tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici di competenza. Non indicando la norma nessuno specifico limite dimensionale, sembra che la disciplina prevalente possa essere quella indicata dal citato comma 16 dell'articolo 16.

## 2) QUESITO

Nei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che scelgono di esercitare in convenzione tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici sarà cancellata la Giunta? Quale organo adotterà, nel caso, i provvedimenti di competenza della Giunta?

### RISPOSTA:

I Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 ab., qualora adottino lo strumento della convenzione per adempiere all'obbligo della gestione associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, non sembrano essere assoggettati alla nuova normativa per quanto riguarda la Giunta ed il bilancio.

## 3) QUESITO

Quesiti su art. 16 D.L. 138/2011 come convertito in L. 148/2011:

- 1) Al fine di accertare se il nostro Comune deve predisporre la proposta di Unione (quella prevista dall'art. 16 c. 1 D.L. 138 in L. 148) o se invece ne è esonerato perché ha più di 1.000 abitanti, il Comune a quale data deve fare riferimento per il numero degli abitanti (al 31.12.2009 abitanti 1002, al 31.12.2010 abitanti 986, oggi settembre 2011 abitanti 1003)?

- 2) Con riferimento all'art. 16 c. 16 D.L. 138 in L. 148, i Comuni piccoli fino a 1.000 abitanti possono costituire convenzioni diverse con diversi Comuni e per funzioni diverse? Oppure la convenzione deve essere unica e prevedere tutte le funzioni amministrative e servizi pubblici?
- 3) Alla fine del 31.12.2012, dopo che il Ministero abbia valutato le proposte di convenzioni (facoltà art. 16 c. 16 per i Comuni fino a 1.000 abitanti) e pubblicato l'elenco dei Comuni obbligati a costituire l'Unione di cui al c. 1, si potrebbe prospettare che i Comuni piccoli (la cui convenzione è "promossa") continueranno ad esistere con autonomia di bilancio, ma senza Giunta; in tal caso quale sarà l'organo che eserciterà le funzioni della Giunta?
- 4) Nei Comuni sotto i 1.000 abitanti che andranno ad elezioni amministrative a maggio 2012 troverà applicazione l'art. 16 c. 17 (Sindaco + 6 consiglieri); nelle more che il Ministero/Regione approvino le proposte delle Unioni di cui al c. 1 o promuovano le convenzioni di cui al c. 16, quindi dalla data della proclamazione dei nuovi eletti (presunto maggio 2012) alla data del 31.12.2012 (art. 16 c.16), quale sarà l'organo che eserciterà le funzioni della Giunta?
- 5) Per i Comuni superiori a 1.000 abitanti, dopo aver associato le 6 funzioni fondamentali (convenzioni art. 30 o Unioni art. 32 TUEL 267/2000 e smi), i trasferimenti erariali e regionali delle funzioni associate saranno assegnati solo al Comune capo-fila (nel caso di convenzione) o all'Unione (nel caso si opti per l'Unione art 32 TUEL)?
- 6) Il nostro Comune fa parte di una Unione in cui vi sono Comuni sotto i 1.000 abitanti e Comuni sopra i 1.000. Qualche interprete sostiene che si può fare una gestione mista?  
Il c. 2 dell' art.16 consente ai Comuni superiori ai 1.000 abitanti di aderire alle Unioni costituite ai sensi del c.1 per esercitare le sole funzioni fondamentali. In questa ipotesi la neo Unione ha una forma di gestione mista?  
Come può la neo Unione (di cui al c. 1) o la Unione già esistente (in base al TUEL) essere salvata?  
Esempio: in sede di Consiglio Unione come si può approvare un atto deliberativo, quale il PRGC o il bilancio, che per i Comuni piccoli sostituisce completamente il Consiglio comunale dei Comuni fino a mille (che avrà solo funzioni ridotte), mentre i consiglieri dei Comuni con popolazione superiore ai mille abitanti voteranno per un PRGC o un bilancio che, per quelli sopra i mille, riguarda solo le funzioni fondamentali?
- 7) Con riferimento all'art. 16 c. 7 D.L. 138 in L.148: fra le forme associative di cui agli artt. 30 e 31 che cessano di diritto dalla data in cui diventano membri dell'Unione di cui al c.1 c'è anche quella del segretario comunale?
- 8) Lo Statuto delle neo Unioni di cui al c.1 art.16 può prevedere la individuazione/scelta della figura del Segretario liberamente?

## **RISPOSTA:**

- 1) La data di riferimento si ricava dalla lettura del combinato disposto tra art. 16, comma, 6; art. 156 del TUEL, D.lgs. n.267/2000;
- 2) Dalla lettura della norma, art. 16, comma 16, appare sostenibile, oltre che essere più praticabile, percorrere la strada delle convenzioni multiple in relazione alle effettive situazioni e prerogative di un Comune e delle funzioni da esercitare in forma associata. Va sottolineato, tuttavia, che la stessa funzione non può essere svolta da più di una forma associativa (art. 14, comma 29, legge 122/2010);

- 3) I Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 ab., qualora adottino lo strumento della convenzione per adempiere all'obbligo della gestione associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, non sembrano essere assoggettati alla nuova normativa per quanto riguarda la Giunta ed il bilancio. Per quanto riguarda ancora la soppressione delle Giunte, si rileva che la stessa è stabilita dal comma 9 dell'art. 16, "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", che riguarda solo i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e che siano parte della stessa Unione di cui comma 1.
- 4) Si veda risposta precedente;
- 5) Al momento non è possibile formulare né risposte né ipotesi a tale riguardo, almeno rispetto ai trasferimenti statali. Fino ad oggi i trasferimenti statali sono stati erogati alle Unioni. Per quelli regionali dipenderà da come la Regione intenderà disciplinare la materia;
- 6) In linea astratta la gestione mista (se si intende che nella stessa Unione vi possono essere Comuni che vi svolgono tutte le funzioni amministrative e Comuni che vi esercitano solo quelle fondamentali) è prevista e regolamentata dall'art. 16, commi 1 e 2.  
Come ciò possa trovare una sua funzionalità, applicabilità e razionalità, è tutto da verificare;
- 7) Questo argomento necessita ancora di un dovuto approfondimento, in particolare da parte degli organi competenti;
- 8) Allo stato attuale non esiste una specifica regolamentazione al riguardo.

#### **4) QUESITO**

Se un Comune rientrante nella fascia 1000-5000 abitanti decide di gestire i servizi in forma associata con altro Comune di oltre 5000 abitanti e la cui somma della popolazione supera i 10.000, ha ottemperato alla disposizione di legge (comma 24 art.16 l.148), ovvero le convenzioni devono necessariamente essere composti da comuni tra 1000 e 5000 abitanti?

#### **RISPOSTA:**

Non è previsto esplicitamente che debbano essere costituite convenzioni solo tra i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.

#### **5) QUESITO**

Si pongono i seguenti quesiti inerenti la gestione associata obbligatoria, specificando che la Regione Lombardia non ha ancora legiferato in materia:

- 1) Un comune di 4600 abitanti può ritenere assolto l'obbligo convenzionandosi con un altro (limitrofo) di 5500?
- 2) La gestione associata inerente la funzione generale può essere convenzionata solo per il 70% o si deve ritenere che il riferimento alla suddetta percentuale sia da riconnettere esclusivamente alla determinazione del relativo costo standard?

#### **RISPOSTA**

- 1) Sì.
- 2) È da ritenere che il riferimento alla suddetta percentuale sia riferito solo alla determinazione del relativo costo standard.

#### **6) QUESITO**

Sono Segretario della convenzione di Segreteria tra il Comune di B. (capo convenzione, 4300 abitanti) e C. (750 ab.). Entro il 31 dicembre 2011 il Comune di B. deve esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione o convenzione, almeno 2 funzioni fondamentali. Si chiede di sapere se l'eventuale esercizio di detta funzione con Comune diverso da quello di C. porta con sé lo scioglimento automatico della convenzione di segreteria.

#### **RISPOSTA**

No. Il Comune di B., che risulta avere una popolazione di 4.300 abitanti, può decidere di conservare la convenzione di segreteria anche se con altro Comune diverso da quello di C. e svolgere invece obbligatoriamente le funzioni fondamentali (almeno due al 31 dicembre 2011 e tutte al 31 dicembre 2012) attraverso Unione di Comuni o convenzione, come appunto previsto dall'articolo 14, commi 28 e 31, del D.L. n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010).

#### **7) QUESITO:**

Premesso:

che il Comune alla data del Censimento del 2001 aveva una popolazione residente pari a n. 4.905 abitanti;  
che il Comune ha una popolazione residente al 31.12.2009 esattamente pari a n. 5.000 abitanti ed una popolazione residente al 31.12.2010 pari a n. 5.025 abitanti;

Considerato:

che l'articolo 14, comma 28, della legge 122/2010, nel testo modificato dall'art. 16 della Legge 148/2001 (differentemente da quanto espressamente previsto dal comma 6 dell'art. 16 della legge 148/2011 che fa riferimento popolazione residente determinata ai sensi dell'art. 156 del TUEL) si limita a stabilire l'obbligatorietà delle gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti senza indicare criteri e date di riferimento per determinare la popolazione residente;

che, in ogni caso, non è chiaro se l'espressione usata per individuare la classe demografica obbligata "con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti" riguardi i soli Comuni aventi una popolazione residente da 1.001 a 4.999 abitanti o includa anche quelli, come è il caso del Comune alla data del 31.12.2009, aventi una popolazione residente esattamente pari a 5.000 abitanti;

che, tenuto conto delle scadenze temporali scaglionate fissate dall'art. 31 lettere a e b (31.12.2011 e 31.12.2012) della L. 122/2010, sussistono dubbi e perplessità operative per quei Comuni che, medio tempore (potrebbe essere il caso del Comune se obbligato) superano il numero massimo di abitanti previsto all'art. 14, comma 28, della medesima legge.

Chiede:

- 1) Chiarimenti sulla data alla quale fare riferimento per la determinazione della popolazione residente, ai fini dell'obbligo delle gestioni associate di cui all'art. 14, comma 28, del D. L. n. 78 del 2010 convertito con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2011;
- 2) Se dall'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali sono esclusi, in ogni caso, i Comuni aventi una popolazione residente esattamente pari a 5.000 abitanti;
- 3) Chiarimenti sull'ipotesi in cui il Comune, medio tempore, (potrebbe essere il caso del Comune se obbligato) supera il numero massimo di abitanti previsto dall'art. 14, comma 28, della legge 122/2010.

#### **RISPOSTA:**

- 1) La data di riferimento si ricava dalla lettura del combinato disposto tra art. 16, comma, 6; art. 156 del TUEL, D.lgs. n.267/2000;
- 2) L'art. 14, comma 28, primo periodo, prevede testualmente che "*Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, **da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti**, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole ed il comune di Campione d'Italia. [...]*";
- 3) Il dato va riferito, ai sensi dell'art. 156, comma 2, del TUEL "*alla popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente [...] secondo i dati dell'Istituto nazionale di Statistica*".

## 8) QUESITO:

- 1) Il comma 2 dell'art. 16 del D.L. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2011 consente ai Comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti di aderire alle Unioni di cui al comma 1 (Unioni di Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti) per esercitare le sole funzioni fondamentali o, in alternativa, tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici di loro competenza.  
Si richiede in tal caso, quale sia il limite demografico minimo che detta Unione debba avere.
- 2) Si richiede un parere in relazione alla possibilità o meno di istituire Unioni di Comuni o di gestire in forma convenzionale le funzioni tra Enti appartenenti a Regioni diverse. Ipotesi questa che potrebbe essere interessante per i Comuni limitrofi, che appartengono a Regioni diverse, e che sono accomunati da tipologie territoriali comuni.

## RISPOSTA:

- 1) Il limite dimensionale minimo che le Unioni di Comuni, di cui al comma 1 dell'art. 16 in questione, deve raggiungere è quello indicato dal comma 6, ovvero di norma superiore a 5.000 abitanti o 3.000 abitanti qualora i Comuni siano appartenenti o appartenuti a Comunità montane (a tale proposito si vedano FAQ su sito [www.anci.it](http://www.anci.it));
- 2) Non si ritiene percorribile la possibilità che Comuni appartenenti a Regioni differenti, sebbene confinanti, possano costituire Unioni di Comuni o convenzioni per svolgere le funzioni amministrative o quelle fondamentali. Infatti a riprova di quanto affermato depongono sia i commi 6 e 8 dell'art. 16 (in cui si prevede nel primo che la Regione può individuare un diverso limite demografico della forma associativa; mentre nel secondo che la Regione provvede a sancire l'istituzione di tutte le Unioni del proprio territorio) che i commi 30 e 31 dell'art. 14 della legge n. 122/2010 (in cui si dispone nel comma 30 che la Regione individua la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento obbligatorio in forma associata delle funzioni da parte dei Comuni; invece nel comma 31 che la Regione può individuare un diverso limite demografico della forma associativa).