

La “storia infinita” dell’esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni

Claudia Tubertini, Professoressa Associata diritto amministrativo UNIBO

Anche l’inizio di questo nuovo anno è stato contrassegnato dall’entrata in vigore dell’ormai immancabile “decreto milleproroghe” (decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183), come sempre ricco di disposizioni di interesse anche per amministrazioni locali. Tra di esse è da segnalare quella, contenuta al comma 3 dell’articolo 2 (intitolato “Proroga di termini in materie di competenza del Ministero dell’Interno”), ai sensi del quale “all’articolo 18-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, le parole "sono differiti al 31 dicembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "sono prorogati al 31 dicembre 2021". Per comprendere la portata della suddetta previsione è necessario leggere il citato articolo 18-bis del decreto milleproroghe del 2019, che aveva previsto che nelle more dell’attuazione della sentenza della Corte costituzionale del 4 marzo 2019, n. 33, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni”, i termini di cui all’articolo 14, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 in materia di funzioni fondamentali dei comuni fossero differiti al 31 dicembre 2020.

L’oggetto della nuova proroga è dunque l’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (ovvero 3.000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane), obbligo che inizialmente era così articolato:

- entro il primo gennaio 2013, con riferimento ad almeno tre funzioni fondamentali;
- entro il 30 settembre 2014, in relazione ad ulteriori tre funzioni;
- infine, entro il 31 dicembre 2014, con riguardo a tutte le restanti funzioni fondamentali previste dal comma 27 del d.l. 78 del 2010.

Tuttavia, dopo le prime due scadenze, il termine è stato differito di anno in anno, sino alle ultime due proroghe sopra ricordate. Come è evidente, l’attuazione di questa disposizione era risultata problematica ben prima che la Corte Costituzionale la ritenesse in contrasto con gli artt. 3, 5, 97 e 118 della Costituzione, e dunque, con i principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, nella parte in cui la norma, generalizzando l’obbligo di gestione associata, non aveva previsto la possibilità per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di dimostrare l’impossibilità oggettiva di attendere agli obblighi in parola a causa di circostanze dovute alla loro collocazione geografica o alle concrete condizioni demografiche e socio-ambientali. La Corte ha dunque contestato la soluzione eccessivamente rigida ed uniformante dettata dal legislatore statale, senza, tuttavia, fare rinvio – come forse avrebbe

potuto suggerire – alla legislazione regionale per l'individuazione delle particolari situazioni nelle quali il principio della obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni potesse essere derogato, tenuto conto dei particolari caratteri geografici, demografici e socio-ambientali dei comuni. Si consideri, infatti, che lo stesso decreto 78/2010 aveva già affidato alle Regioni la facoltà di derogare, proprio in ragione di particolari condizioni territoriali, i limiti demografici minimi fissati dal legislatore statale per le unioni o le convenzioni destinate all'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Resta, in ogni caso da rilevare l'evidente difficoltà del legislatore statale a trovare una soluzione in grado di coniugare la tutela dell'autonomia locale con l'esigenza di assicurare l'esercizio adeguato delle funzioni fondamentali comunali, stimolando i comuni a raggiungere una dimensione adeguata attraverso lo strumento della cooperazione strutturale o funzionale. Sul punto, è nota ormai da tempo la posizione dell'UPI, favorevole ad affidare alle Province (ed in particolare alle Assemblee dei Sindaci, presenti in ogni Provincia) la funzione di indirizzo e promozione delle forme associative sovracomunali, ritenute comunque essenziali in termini di efficienza ed efficacia delle funzioni e dei servizi resi ai cittadini, a prescindere dall'eventuale allentamento o eliminazione dell'obbligo associativo sulla base di rigide soglie demografiche.

Non resta che constatare come l'anno 2020 – complice, senz'altro, la situazione di emergenza che ha spostato l'attenzione su temi più urgenti – sia passato senza che si potesse raggiungere una soluzione definitiva in merito. L'auspicio non può che essere, quindi, che nel nuovo anno riprenda con vigore il dibattito su questo così importante aspetto dell'ordinamento locale, alla ricerca di nuove soluzioni e formule di *governance* intercomunale che tengano conto, negli aspetti negativi ma anche in quelli positivi, della varietà delle esperienze associative tra comuni emerse in questi anni. Ancora, l'auspicio è che la ricerca della soluzione non porti a nuovi conflitti di competenza, ma che nasca dal raccordo e dalla collaborazione di tutti i livelli territoriali superiori (Province, Regioni, Stato) al comune obiettivo dell'effettività e dell'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni comunali.