

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 20507/ 93.11.2022 del 13 ottobre 2022 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Modalità di recupero di contributi a Unioni di Comuni debentrici che abbiano cessato le funzioni o che siano confluite in altre Unioni.

Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica
Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali
(rif. nota prot. 15176 del 26-09-22)

1. Con la nota in riferimento Codesto richiedente, premesso di aver erogato delle somme a talune Unioni di Comuni ormai disciolte (o - oggi - diversamente costituite) e di dover recuperare i trasferimenti non rendicontati, chiede a questo Ufficio se sia percorribile un immediato avvio di procedimenti di accertamento e riscossione dei crediti vantati nei confronti di comuni che abbiano fatto parte delle “Unioni di comuni” cessate, o se sia necessaria una preventiva autorizzazione *ex lege* all'avvio dei predetti procedimenti di recupero.

Al fine di ricostruire il quadro normativo di riferimento viene richiamato il D.Lgs. n. 267/2000 ed, in particolare, l'art. 32 - istitutivo delle Unioni di comuni - e l'art. 158, in materia di rendiconto di contributi straordinari.

Viene, altresì, evidenziato che, stante le previsioni delle intese n. 873/2005 e n. 936/2006 della Conferenza Unificata Stato – Regione, le Regioni provvedono alla concessione dei contributi alle forme associative dei comuni, in forza delle specifiche discipline di incentivazione dalle stesse adottate.

La Regione Siciliana, però, come evidenziato da Codesto richiedente, non ha ancora adottato alcuna specifica disciplina in materia.

Il sostegno all'associazionismo comunale è, pertanto, sino ad ora avvenuto con l'emanazione di apposite leggi di spesa per i singoli anni e con la conseguente pubblicazione di Avvisi per l'erogazione delle somme stanziare.

Tanto premesso in termini generali, viene chiarito che la vicenda in ordine alla quale viene chiesto l'avviso dello Scrivente riguarda l'individuazione della corretta modalità di recupero di somme, erogate e non rendicontate, in ipotesi di avvenuto scioglimento dell'unione o in presenza di altra, diversa vicenda modificativa dell'originario destinatario del trasferimento.

2. Con riferimento al quesito formulato con la richiesta in riscontro, si osserva quanto segue.

Preliminarmente, si precisa che lo Scrivente è istituzionalmente chiamato a rendere pareri su questioni, aventi carattere generale ed astratto, riguardanti esclusivamente l'interpretazione e/o l'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare) e non anche di disposizioni di fonte statale.

Non rientra, inoltre, nelle competenze di questo Ufficio esprimere pareri di merito sulla legittimità o correttezza di procedure, riconducibili esclusivamente all'Amministrazione attiva.

Peraltro l'esposizione della questione risulta, in alcuni passaggi, poco chiara ed incompleta.

Nulla viene - infatti - specificato né con riguardo alla eventuale presenza, in seno agli statuti delle unioni disciolte, di un termine di durata della Unione medesima né di conseguenti statuizioni disciplinanti le ipotesi di scioglimento anticipato (con eventuali disposizioni riguardanti la sorte di pendenze debitorie/creditorie in atto).

Non è possibile, inoltre, desumere se siano state avviate (ed eventualmente concluse) a seguito dello scioglimento, procedure di liquidazione, né quali siano – eventualmente – i compiti e i poteri riconosciuti al liquidatore.

Non risulta, infine, chiarito se nell'ambito degli avvisi menzionati o negli atti prodromici alle erogazioni in argomento fossero state previste disposizioni a cautela

dell'ente erogatore per le ipotesi di mancata o non completa utilizzazione delle somme o per l'ipotesi di mancata rendicontazione.

Né se sia stata, comunque, normata in una delle fonti secondarie sopra richiamate, l'ipotesi di sopravvenuta impossibilità di escutere la somma erogata (e non correttamente rendicontata) presso l'originario debitore.

Purtuttavia, attesa la delicatezza della questione sottoposta, nell'ottica di una fattiva collaborazione, si rassegnano le seguenti considerazioni di ordine generale restando a disposizione per eventuali, ulteriori, chiarimenti.

Giova, in via preliminare, premettere che l'Unione di comuni viene definita dall'art. 32 del D. Lgs. 267/2000 come *"l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"*.

L'Unione – dispone il comma 4 del medesimo articolo 32, così come modificato dall'art. 1, comma 105, lett.b) e comma 106, del L.56/2014 - *" ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione"*.

Analoga definizione della Unione di comuni è data dall'art. 1, comma 4, della L. 56/2014 che, nel definire le Unioni di comuni quali *" enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza"*, per la relativa disciplina, rinvia ai commi da 104 a 141 dello stesso articolo 1.

In nessuna delle disposizioni sopra brevemente richiamate è, però, prevista una specifica disciplina per le ipotesi di scioglimento delle Unioni di che trattasi.

Non può, peraltro, sottacersi che la natura giuridica delle Unioni di comuni, a prescindere dalla definizione datane dal legislatore nelle richiamate disposizioni, è di controversa individuazione.

Deve, al riguardo, evidenziarsi che la dottrina dominante ritiene pacifico che l'Unione di comuni costituisca, a tutti gli effetti, un Ente pubblico locale di secondo livello, dotato di propria personalità giuridica, di un proprio bilancio, di propri organi e personale, al quale il legislatore ha riconosciuto un'ampia autonomia statutaria e regolamentare.

Alla stessa si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, ivi compresi gli obblighi finanziari e contabili.

A sostegno di tale tesi viene posto l'accento anche sul fatto che ai sensi dell'art. 32, comma 6, del TUEL, è l'Unione stessa che, mediante lo Statuto, individua le funzioni di propria competenza e le corrispondenti risorse; fermo restando che competono *ex lege* all'Unione gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi dei servizi ad esse affidati.

Di tutt'altro avviso la giurisprudenza costituzionale.

La Corte Costituzionale (cfr tra tutte sent. Corte Cost. n. 50/2015) ha ritenuto che le Unioni di comuni siano "forme istituzionali di **associazione** tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza", per cui non viene modificata l'identità delle singole amministrazioni aderenti.

Dette unioni non costituiscono - ritiene la Corte Costituzionale - un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune.

Per quanto l'art. 32 del D.Lgs. 267/2000 le definisca come enti locali costituiti da due o più comuni finalizzati all'esercizio di funzioni e servizi, le stesse costituirebbero, dunque, un modulo organizzativo nell'ambito del quale ciascuno dei comuni associati conserva la propria autonomia e la propria personalità giuridica di diritto pubblico (TAR Piemonte n.420/2011).

L'Unione di comuni – secondo la richiamata pronuncia della Corte Costituzionale – è un istituto ben diverso da quello della "fusione" dei comuni associati, oggetto di una ben più diffusa disciplina statale.

Ciò premesso, ed evidenziato che da ciascuno dei due prospettati orientamenti discendono conseguenze tra loro opposte, deve comunque osservarsi che - siano le unioni in argomento considerate enti o associazioni - il relativo scioglimento, con il conseguente ritorno in capo ai comuni membri della titolarità delle funzioni e servizi affidati o trasferiti, comporta la cessazione dell'esercizio delle funzioni amministrative per le quali le medesime erano state costituite.

Il connesso procedimento liquidatorio non può che essere finalizzato alla esclusiva e definitiva estinzione degli enti suddetti.

Ai fini della risposta al quesito, si rileva che il Dipartimento per gli affari interni e territoriali ha affermato, in un parere rilasciato nel 2021, di cui si riporta uno stralcio: "*Sotto il profilo generale, per la procedura di liquidazione delle unioni di comuni, in mancanza di una esplicita disciplina normativa statale, occorre fare riferimento all'eventuale disciplina regionale, alle disposizioni recate dallo statuto dell'ente e alle indicazioni definite nel provvedimento di nomina del commissario liquidatore.*".

Dunque, stante l'assenza di una esplicita disciplina normativa statale, dovrebbe applicarsi la normativa regionale, ad oggi anche essa assente.

Non sarebbe, pertanto, superflua l'adozione di puntuale normativa regionale, soprattutto al fine di evitare l'insorgere di analoghe problematiche per il futuro.

Per le situazioni pendenti dovrebbero, invece, trovare applicazione specifiche disposizioni statutarie, laddove presenti, disciplinanti il regime delle responsabilità degli organi delle Unioni e dei suoi componenti, nonché le condizioni e modalità di subentro, successivamente allo scioglimento, dei singoli comuni aderenti nei rapporti attivi e passivi dell'Unione estinta.

Lo statuto è, infatti, qualificabile come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary posto al di sotto della legislazione primaria e complementare per gli aspetti di competenza (sent. Cass.civ. 1286/2005), tra i quali potrebbe ben rientrare anche quello in esame.

La suddetta disciplina dovrebbe, inoltre, essere contenuta nelle singole delibere di scioglimento.

In mancanza di disposizioni al riguardo, qualora sia stata avviata idonea procedura liquidatoria, potrà infine essere utile tener conto di eventuali indicazioni definite nel provvedimento di nomina del commissario liquidatore.

Nulla esclude, infine, che le procedure di recupero di somme non rendicontate o non correttamente utilizzate ben potrebbero essere individuate anche negli Avvisi pubblicati per il trasferimento delle risorse e negli eventuali provvedimenti di concessione.

Fermo restando che, qualora non dovesse essere possibile recuperare il credito nei confronti della gestione liquidatoria, in linea di principio, una procedura di recupero (accedendo all'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale circa la natura giuridica degli enti in questione), escluse eventuali responsabilità degli amministratori *pro tempore* della unione (nei cui confronti dovranno essere esperite le prescritte azioni), potrebbe essere, in via residuale, avviata nei confronti dei comuni che, della stessa, facevano parte.

Considerati, peraltro, i profili di ordine processuale del quesito sottoposto si suggerisce di estendere la presente consultazione alla competente Avvocatura distrettuale dello Stato.

Nei termini di cui sopra l'avviso di questo Ufficio, che rimane a disposizione per ogni altro approfondimento e chiarimento.

Ai termini dell'articolo 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

f.to

Il funzionario

Avv. Marina Miceli

f.to

Il dirigente

Avv. Francesca Marcenò

F.to

L'AVVOCATO GENERALE
(*Bologna*)