



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 5 - 10/2014](#) ► [La legge statale può obbligare i comuni minori all'esercizio associato delle funzioni comunali. Annotazione a Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22 e 13 marzo 2014, n. 44](#)

La legge statale può obbligare i comuni minori all'esercizio associato delle funzioni comunali. Annotazione a Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22 e 13 marzo 2014, n. 44

di Nicola Dessi

[Stampa](#) | [Email](#)

Parole chiave: unioni di comuni.

Riferimenti normativi: artt. 114; 117, commi 2, 3, 4; 118; 120, comma 2; 133, comma 2, Cost. Artt. 16 decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), conv. con modif., dall'art. 1, comma 1, della l. 14 settembre 2011, n. 148. Art. 19, commi 1 lett. a), b), c), d), e), 2, 3, 4 e 6 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), conv. con modif., dall'art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 2012, n. 135.

Massima 1: *Il legislatore statale, nell'esercizio della potestà riservatagli dall'art. 117 Cost., comma 2, lett. p), ha il compito di individuare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, anche quando riguardano materie che non rientrano nella potestà legislativa o regolamentare dello Stato.*

Massima 2: *L'art. 117 comma 2, lett. p) Cost. impedisce allo Stato di legiferare con riguardo alle funzioni di pertinenza delle unioni comunali, nonché ai loro organi di governo. Lo Stato, però, può imporre l'esercizio associato delle funzioni spettanti ai Comuni, perseguendo l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica. Infatti, è riservata alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali in fatto di coordinamento della finanza pubblica.*

Massima 3: *Il legislatore statale, nel momento in cui impone ai Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti l'esercizio delle funzioni in forma associata, non sottrae a ciascuno di loro la rispettiva personalità giuridica. L'unione dei comuni, dunque, non si configura come una fusione; il legislatore statale non ha provveduto ad una modifica delle circoscrizioni comunali, modifica che, secondo l'art. 133 Cost., può avvenire solo con legge della Regione.*

Massima 4: *La legge statale può disporre sulle modalità procedurali necessarie al funzionamento delle unioni comunali, essendo queste ultime funzionali alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica; non può, però, disciplinare elementi che esulano da tali esigenze, e che afferiscono alla materia dell'ordinamento delle unioni di Comuni, ambito di esclusiva potestà regionale. Di conseguenza, la legge statale non può stabilire che i consigli comunali interessati approvino a maggioranza dei componenti la deliberazione con cui si propone alla Regione l'istituzione dell'unione comunale; idem dicasi per l'approvazione dello statuto dell'unione. Inoltre, la legge statale non può imporre che, dei due consiglieri comunali eletti da ciascun comune nel consiglio dell'ente associativo, uno appartenga all'opposizione.*

Massima 5: *La legge statale può conferire ai prefetti il potere di accertare che i comuni interessati osservino le disposizioni di legge in tema di unioni comunali, in piena armonia con le regole generali sul potere sostitutivo dello Stato a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.*

[Link al documento](#) (Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22)

[Link al documento](#) (Corte cost. 13 marzo 2014, n. 44)

La sentenza n. 22/2012 rigetta le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune Regioni contro varie disposizioni del d.l. 95/2012 (c.d. *spending review*), convertito dalla l. n. 135/2012. A sua volta, la Sentenza n. 44/2012 decide su alcune questioni di legittimità costituzionale, promosse da alcune Regioni, contro alcune disposizioni della *spending review*, ma anche contro alcune disposizioni del d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011: in questo caso, la Corte ha ammesso solo alcune delle questioni, tra le quali non tutte sono state ritenute fondate.

§11. L'oggetto delle censure regionali è innanzitutto l'art. 19 della *spending review*, ai commi 1, 3 e 4. Il comma 1 sostituisce i commi 27, 28, 30 e 31 all'art. 14 del d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, e aggiunge allo stesso articolo il comma 28-bis. Il parametro costituzionale invocato è l'art. 117 Cost., comma 3 e 4.

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



1b. L'art. 19, comma 1, lett. a) della *spending review* ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni. La Corte puntualizza che, sebbene alcune delle funzioni individuate dal legislatore dello Stato corrispondano a materie di potestà legislativa regionale o concorrente, la disposizione impugnata non è in contrasto con l'art. 117 Cost. e con il riparto di competenze ivi dettato.

Vero che le leggi e i regolamenti dello Stato non possono disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative, relativamente ad ambiti che non sono di competenza statale. Nondimeno, l'art. 117 Cost., comma 2, lett. p), riconosce espressamente la potestà legislativa statale con riguardo alle "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane: ne deriva che lo Stato non può non avere il potere di legiferare allo scopo di individuare tali "funzioni fondamentali".

Come scrive la Corte, "allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale (...). La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi - Stato o Regione - è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa".

Il comma 1 dello stesso art. 19 dispone l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o 3.000 se si tratta di Comuni montani (lett. b). Inoltre, vengono determinate le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni (lett. d), quantificando in 10.000 abitanti il limite demografico minimo per ciascuna unione comunale, salvo che la Regione non individui un limite diverso (lett. e).

Il comma 3, a sua volta, disciplina dettagliatamente l'organizzazione interna delle unioni comunali, modificando l'art. 32 del Testo unico degli enti locali.

La Corte, ribadendo il principio già affermato in tema di comunità montane, ribadisce che la competenza statale in tema di "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane è da ritenersi tassativamente limitata a questi enti, risultando così "inconferente" con riguardo alle forme associative comunali, ivi comprese le unioni di comuni, oggetto delle disposizioni censurate.

Ciononostante, tali disposizioni non violano il riparto di competenze ex art. 117 Cost., nel momento in cui se ne individua il titolo di legittimazione non nel comma 2, lett. p), dell'art. 117, ma nel comma 3 del medesimo articolo, il quale ricomprende, fra le materie di competenza concorrente, il "coordinamento della finanza pubblica".

La disposizione impugnata, a parere della Corte, tende al contenimento della spesa pubblica; a questo proposito, "il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali". Trattandosi di materia di competenza concorrente, quindi, la legge statale può - a buon diritto - sancire il principio fondamentale della razionalizzazione delle funzioni amministrative locali, mediante lo strumento dell'esercizio associato; tutto ciò, a condizione che agli enti interessati sia lasciata "ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

2. L'art. 16 del d.l. n. 138/2011 impone ai comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni e servizi loro attribuiti, non limitandosi alle funzioni fondamentali. Si tratta di una rilevante compressione dell'autonomia dei comuni coinvolti.

Ciononostante, ciascuno di essi mantiene la propria personalità giuridica, distinta rispetto agli altri comuni che fanno parte dell'associazione. Non si tratta, dunque, di una fusione. Per questo motivo, la disposizione impugnata non è incompatibile con l'art. 133, comma 2, Cost., laddove si affida alla legge della Regione - e non dello Stato - il compito di modificare le circoscrizioni comunali.

Inoltre, se pure l'art. 16 traccia una disciplina differenziata fra i comuni della Repubblica - a seconda che la loro popolazione sia inferiore o superiore a 1.000 abitanti - la Corte ricorda che l'art. 114 Cost. "non pone alcun obbligo per il legislatore statale di sottoporre tutti i comuni alla medesima disciplina": anche sotto questo profilo, dunque, non si pone alcuna questione di legittimità costituzionale.

3. La Corte, a partire dall'art. 117, comma 2, lett. p), ribadisce che lo Stato non può legiferare in ordine alle forme associative dei comuni, ambito cui l'art. 117 Cost. non fa alcun riferimento. Secondo l'art. 117, comma 3, questa materia deve ritenersi di esclusiva competenza delle Regioni.

Di conseguenza, è dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 16, comma 5, del d.l. 138/2011, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della *spending review*; il cui contenuto è parzialmente riprodotto nell'art. 19, comma 6, della medesima disposizione, che, a sua volta, viene dichiarato illegittimo dalla Corte. Entrambe le disposizioni sono illegittime nella parte in cui prevedono che i consigli comunali propongano alla Regione l'istituzione dell'unione comunale, con deliberazione adottata "a maggioranza dei componenti".

A giudizio della Corte, dal momento che le esigenze della finanza pubblica richiedono un riordino delle funzioni comunali, tramite il ricorso alla forma associativa, il legislatore statale - competente a dettare i principi fondamentali sul coordinamento della finanza pubblica - può ben disporre in ordine ad alcune "modalità procedurali necessarie per il funzionamento delle unioni". Questa disposizione, seppure specifica, viene considerata dalla Corte alla stregua di un principio fondamentale, ribadendo che "la specificità delle prescrizioni, di per sé, non può escludere il carattere di principio di una norma".

Al contempo, però, la Corte non ritiene che fra queste "modalità necessarie" vada ricompreso il *quorum* deliberativo per l'istituzione delle unioni comunali. Questo aspetto, infatti, esula dal coordinamento della finanza pubblica, e che va inquadrato nella materia relativa all'ordinamento delle unioni dei comuni.

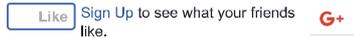
Analogo il giudizio della Corte sull'art. 16, comma 10, del d.l. 138/2011, novellato dall'art. 19, comma 2, della *spending review*, laddove si prevede che "la maggioranza dei componenti" il consiglio comunale approvi lo statuto dell'unione dei comuni.

Idem per l'art. 16, comma 7, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, della *spending review*; questa disposizione, nello stabilire che il consiglio dell'unione comunale è formato da due consiglieri comunali per ciascun Comune, richiede che almeno uno dei due appartenga alle opposizioni.

4. L'art. 16, comma 28, del d.l. 138/2011 assegna ai prefetti il potere di accertare che gli enti locali interessati osservino le disposizioni della legge statale in tema di unioni comunali. Questa disposizione è coerente con l'art. 120 Cost., laddove, al comma 2, ammette e disciplina l'esercizio di un potere sostitutivo statale nei confronti degli organi dei Comuni, a tutela dell' "unità giuridica e dell'unità economica" della Repubblica. Peraltro, il "potere sostitutivo" consisterebbe, in questo caso, in un'attività di mero accertamento.

ND

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 5 - 10/2014](#)

Keywords: [Funzioni e Servizi](#)

[Torna in alto](#)