

Sentenza: n. 22 del 10 febbraio 2014

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma lettera p), terzo comma, quarto comma e 118 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, Sardegna

Oggetto: articolo 19, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, comma 3, comma 4 del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Esito: non fondatezza dei ricorsi, legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali in relazione all'articolo 19, commi 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

La Corte nel giudizio de quo, circoscrive l'ambito della pronuncia alle disposizioni dell'articolo 19, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, commi 3 e 4.

Queste concernono:

- ✓ comma 1, lettera *a)*, nuovo testo del comma 27 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi della lettera p) dell'art. 117, secondo comma, Cost.;
- ✓ comma 1, lettera *b)*, che sostituisce il comma 28 dello stesso art. 14, dispone, con riferimento ai Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti, l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di Comuni o convenzioni di durata triennale;
- ✓ comma 1, lettera *c)*, che aggiunge il comma 28-*bis* al citato art. 14, prevede che alle unioni di Comuni di cui al riscritto precedente comma 28 si applichi la disciplina di cui all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); e che ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applichi quanto previsto al comma 17, lettera a), dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), a norma del quale il Consiglio comunale è composto dal sindaco e da sei consiglieri;
- ✓ comma 1, lettera *d)*, che sostituisce il comma 30 dello stesso art. 14, dispone che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni;
- ✓ comma 1, lettera *e)*, che sostituisce il comma 31 del medesimo art. 14 – individua il limite demografico minimo delle unioni di Comuni in 10.000 abitanti, salva diversa determinazione da parte della Regione;

- ✓ comma 3, che sostituisce l'art. 32 del citato d.lgs. n. 267 del 2000 – pone una disciplina articolata delle unioni di Comuni, con differenti profili, attinenti alle procedure di istituzione ed alla struttura organizzativa delle unioni, nonché alla disciplina delle funzioni che queste ultime sono destinate a svolgere;
- ✓ comma 4 prevede, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, una facoltà di scelta tra i modelli organizzativi di cui ai precedenti commi 1 e 2.

Le Regioni ravvisano nell'insieme delle disposizioni sopraindicato una violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto le disposizioni statali sarebbero illegittime, violative del dettato degli articoli 117, secondo comma lettera p), terzo comma, quarto comma e 118 della Costituzione: Con il riconoscimento della sola funzione di *programmazione e coordinamento* e di mera individuazione, a seguito di concertazione con gli enti locali, delle dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni, si realizzerebbe una diminutio del potere regionale di disporre un assetto delle funzioni amministrative in materie di legislazione concorrente e residuale, e sostanzialmente si prospetterebbe una legislazione statale esorbitante dai limiti posti dall'articolo 117 secondo comma lettera p), in quanto tra le *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane*, non può considerarsi da disciplinare l'esercizio associato di esse funzioni, che dovrebbe rimanere prerogativa legislativa regionale, ed esorbiterebbe dalla competenza statale, disciplinare in materia di unioni di comuni.

La Corte ricostruisce il quadro normativo in materia di *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane*.

L'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), conferiva al Governo la delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2005, per la «*individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento*», nel rispetto delle competenze legislative e costituzionali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 Cost., dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni.

La delega non è stata esercitata, per cui una provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali è stata fornita con l'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), volta, secondo il comma 2, alla «*determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale*» di Comuni e Province. l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), che, per i fini specifici dello stesso decreto legislativo, ha ribadito l'individuazione in via provvisoria delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, precisando anch'esso che ciò avveniva fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province.

Successivamente, l'articolo 14, comma 27 del d.l. n. 78 del 2010; disposizione che viene sostituita da quella oggetto dell'attuale impugnazione (art.19, comma 1, lettera a)),richiama anch'esso il citato articolo 21 della legge 42/2009, per i fini «dei commi da 25 a 31» (cioè per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di Comuni) e, precisamente «*fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*», per cui con la norma sopradescritta,sono individuate in via definitiva le funzioni fondamentali dei Comuni.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, secondo la quale l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013). Anche il rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004).

La Corte richiama altresì la sentenza n. 148 del 2012, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, sostituita dalla norma impugnata, per cui consegue che *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.* Da tale prospettazione non deriva pertanto alcuna lesione delle prerogative regionali costituzionalmente attribuite.

Quanto ai rilievi relativi all'esercizio associato delle funzioni fondamentali (articolo 19, lettere b), c), d), e)), anch'essi non sono fondati.

La Corte richiama anche qui la propria giurisprudenza (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009) secondo la quale *un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.....il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad 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.* Per cui, la Corte ritiene che le disposizioni impugnate siano da considerare volte ad un contenimento della spesa pubblica, proprio in ragione di un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione “amministrativa”, sia su quello dell'organizzazione “politica”, per cui l'esercizio della potestà legislativa statale nella disposizione impugnata è riconducibile all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, materia concorrente coordinamento della finanza pubblica.

Allo stesso titolo devono essere ricondotte anche le disposizioni costituite dal comma 3 e4 dell'articolo 19, relative all'unione dei comuni, essendo dettate *finalisticamente* ad un contenimento della spesa pubblica, in armonia con il complessivo riassetto del citato istituto.