

Articolo 14, commi 25-31
(Funzioni fondamentali)

25. Le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni e' obbligatorio per l'ente titolare.

27. Ai fini dei commi da 25 a 31 e fmo 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, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3 , della legge 5 maggio 2009, n. 42.

28. 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 fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o gia' appartenuti a comunita' montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.

29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non puo' essere svolta da piu' di una forma associativa.

30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i

comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicita', di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo. Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata.

31. I comuni assicurano il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi del presente articolo entro il termine individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per la semplificazione normativa e con il Ministro per i rapporti con le Regioni. Con il medesimo decreto e' stabilito, nel rispetto dei principi di sussidiarieta', differenziazione e adeguatezza, il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere.

Il comma 25 si riferisce ai successivi commi da 26 a 31, disposizioni che qualifica come dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

L'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

L'orientamento della Corte costituzionale, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, è nel senso che la (auto)qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza (ex plurimis, sentenze n. 169/2007, 447/2006 e n. 482/1995).

Ai sensi del **comma 26** l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare.

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 8, comma 1 dell'A.C. 3118 e abb. (Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali) attualmente all'esame della Camera.

Il comma 27 qualifica, in via transitoria, quali funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione").

Si tratta di una previsione dalla portata provvisoria che, in attesa dell'attuazione della citata delega, considera determinate funzioni ai fini della determinazione dei fondi perequativi e del relativo finanziamento integrale, individuandole come segue:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 42 del 2009;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

La norma qui in esame ha efficacia fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui al già menzionato articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione.

Il comma 28 obbliga i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, identificate con riferimento al già citato articolo 21, attraverso convenzione o unione.

Analoga disposizione, con un limite fissato a 3.000 abitanti, è contenuta nell'art. 8, comma 1 del A.C. 3118 e abb. (Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali) attualmente all'esame della Camera.

Il secondo periodo dello stesso **comma 28** - che si sovrappone in parte alla disposizione precedente sotto il profilo quantitativo - obbliga all'esercizio in forma associata, sempre attraverso convenzione o unione, i comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale, comunque inferiore a 3.000 abitanti.

La norma include dunque anche i comuni, anche se montani o ex-montani, fino a 3.000 abitanti nell'obbligo dell'esercizio associato.

Appare incidente su quanto qui stabilito la disposizione del successivo comma 31, ultimo periodo (*cf.*), a norma del quale con D.P.C.M. è stabilito il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere.

La giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di comunità montane, (ente autonomo, quale «proiezione dei comuni che ad essa fanno capo» o di «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani»: sentenze n. 27 del 2010, n. 244 del 2005) ha stabilito che spetta alle Regioni in via residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., la competenza legislativa in ordine alla loro disciplina, salva la possibilità di ricondurre ai principi di coordinamento della finanza pubblica quelle norme dettate per il contenimento della spesa pubblica.

Con la sentenza 237/2009, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo l'intervento statale volto al contenimento della spesa pubblica con il quale è stato imposto alle Regioni il riordino delle Comunità montane, ma ha dichiarato incostituzionali le disposizioni con cui sono stati disciplinati gli effetti del mancato riordino da parte delle Regioni nei termini prescritti e sulla base dei criteri indicati.

Nella norma in esame, va ancora sottolineato, rileva la già ricordata competenza statale in tema di funzioni fondamentali degli enti locali.

Il comma 29 vieta ai comuni di svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e vieta che la medesima funzione possa essere svolta da più di una forma associativa.

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 8, comma 1 del A.C. 3118 e abb. (Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali) attualmente all'esame della Camera.

Il comma 30 affida alla regione, nelle materie di competenza concorrente o di competenza residuale generale (di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione) il compito di individuare con legge la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

E' prevista la previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali.

Resta fermo quanto stabilito dal comma 28 dell'articolo in esame.

Le leggi regionali devono indicare i termini entro i quali i comuni si devono adeguare ed attivare l'associazione di funzioni. Restano esclusi i comuni capoluogo di provincia e quelli con più di 100.000 abitanti, che non sono obbligati ad associarsi.

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 8, comma 1 del A.C. 3118 e abb. (Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali) attualmente all'esame della Camera.

Il comma 31 detta termini e procedure per il completamento - da parte dei comuni - dell'attuazione delle disposizioni qui esaminate.

Il comma 31, in particolare, fissa il termine per il completamento - da parte dei comuni - dell'attuazione delle disposizioni qui esaminate, con riferimento a quanto sarà stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del testo in esame.

La relativa proposta è del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per la semplificazione normativa e con il Ministro per i rapporti con le Regioni.

Con il medesimo decreto è stabilito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere.

Articolo 14, comma 32

(Divieto di costituzione di società da parte dei comuni minori)

32. Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società'. Entro il 31 dicembre 2010 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle

società', con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società'; entro il 31 dicembre 2010 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.

Il comma 32 vieta ai comuni la cui popolazione è inferiore a 30.000 abitanti, di costituire società.

Entro il 31 dicembre 2010 tali comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società costituite da più comuni, la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti.

La disposizione è tale da non consentire ad un comune una partecipazione societaria proporzionalmente inferiore al numero dei propri abitanti.

La norma in esame non prevede un limite numerico delle società che l'associazione intercomunale può costituire, limite numerico previsto - per i comuni tra 30.000 e 50.000 abitanti - nelle disposizioni che seguono.

I comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2010 tali comuni devono mettere in liquidazione le altre società già costituite.

Non appare espressamente prevista, come nel caso precedente, la possibilità di cessione delle partecipazioni nelle società eccedenti.

La già esaminata deroga, in caso di partecipazione di più comuni, potrebbe essere ritenuta applicabile (in quanto riferita al presente comma, e non al precedente periodo) anche per la partecipazione a più società.

La disposizione lascia fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Ai sensi delle predette disposizioni, le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni (comma 27).

L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata (comma 28).

Entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2008 (1 gennaio 2011) le amministrazioni cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate (comma 29).