

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 6172 / 18.11.23 del 23 marzo 2023 Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Legittimità ed ammissibilità della costituzione del Consorzio tra comuni ex art. 31 del D.lgs. 267/2000 (TUEL) nella Regione Siciliana.

Dipartimento regionale della programmazione
Area 8 – Pianificazione e gestione delle politiche
per lo sviluppo urbano e territoriale
(rif. nota 23 febbraio 2023, n. 2647)

1. Con la nota in riferimento è stato chiesto l'avviso dello Scrivente in ordine "*alla legittimità ed ammissibilità della costituzione del Consorzio tra Comuni*" ex art. 31 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) nell'ordinamento regionale.

Si premette che "*la Strategia del Programma Regionale FESR 2021-2027, [...], formalizzata attraverso le Delibere di Giunta 131, 199 del 2022 e n. 519 del 20.09.2022, ha organizzato il territorio siciliano in 29 aree geografiche, individuate ed aggregate sulla base di criteri di funzionalità, omogeneità interna e adeguatezza territoriale, che dovranno aggregarsi secondo le forme dell'Unione dei Comuni o della convenzione ex art. 30 del D.lgs. 267/2000 (TUEL) ...*".

Al riguardo viene richiamata la legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nonché il disposto dell'articolo 37, comma 2, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, il quale, in ordine alle forme di aggregazione dei comuni, prevede che: "*per gli articoli 22, 23, 24, 25, 26 e 27 della legge 7 giugno 1992, n. 142, come introdotti con l'art. 1 della legge regionale 11*

dicembre 1991, n. 48, si opera rinvio alle successive disposizioni statali di modifica e di integrazione, in quanto compatibili”.

In considerazione del rinvio dinamico alle successive disposizioni statali di modifica e di integrazione, in quanto compatibili con la legge regionale, considerato che le norme in oggetto della legge n. 142/90 sono state riordinate nel Titolo V (Servizi e interventi pubblici locali) del D.lgs. n. 267/2000, *“si ritiene che le stesse trovano applicazione nella Regione Siciliana entro i limiti della loro compatibilità con la normativa regionale”.*

A tal proposito l’articolo 41 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, dispone che *“a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto ai comuni di istituire nuove entità, comunque denominate, ivi compresi gli organismi di cui agli articoli 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l’esercizio associato di funzioni, fatte salve quelle previste per legge nonché le convenzioni per l’espletamento di servizi”, e l’articolo 1, comma 10, della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9 statuisce che, in deroga alla precedente disposizione, è consentita “la costituzione delle unioni di comuni”.*

Ad avviso di codesto Dipartimento, pertanto, *“sembrerebbe che gli organismi di cui all’articolo 31 (ConSORZI) del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l’esercizio associato di funzioni non possano essere costituiti”.*

Ciò posto, il Richiedente rappresenta che in occasione delle aggregazioni territoriali richieste ai comuni *“per accedere alla Strategia del Programma Regionale FESR 2021-2027”*, il Comune di Trapani ha manifestato l’esigenza *“di ricorrere alla forma di aggregazione di cui all’art. 31 del TUEL”.*

Sulla fattispecie è richiesto, quindi, l’avviso di questo Ufficio.

2. In ordine alla suddetta consultazione si osserva quanto segue.

Con il D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il *“Testo Unico sull’ordinamento degli enti locali”* (TUEL), il Governo ha dato attuazione al disposto contenuto nell’articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, con la quale l’Esecutivo è stato delegato ad emanare un *corpus* normativo omogeneo che raccogliesse in modo coordinato le disposizioni vigenti in materia di autonomie territoriali.

In particolare, per quanto qui interessa, giova delineare il quadro normativo di riferimento relativo all’esercizio associato di funzioni tra comuni.

L'articolo 30 del TUEL (Convenzioni), prevede che: “1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo [...]”.

Il successivo articolo 31 “Consorzi” così dispone:

<<1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio [...]>>.

L'articolo 32 disciplina le “Unione di comuni”, stabilendo che:

“1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

[...] 4. L'unione 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. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi [...]”.

Per completezza va anche riportato l'articolo 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il quale stabilisce che *“Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure:*

e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto”.

Nell'ordinamento regionale, il legislatore con l'articolo 37, comma 2, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7 ha operato *per gli articoli 22, 23, 24, 25, 26 e 27 della legge n.142/1990¹*, come introdotti con l'articolo 1 della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48 un rinvio *“alle successive disposizioni statali di modifica e di integrazione, in quanto compatibili”.*

Invero, il D.lgs. n. 267 del 2000 all'articolo 1, comma 2, sancisce espressamente che *“Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione”².*

In altri termini, quindi, il TUEL non trova efficacia nell'ordinamento degli enti locali della Regione Siciliana [su cui ha competenza esclusiva ai sensi dell'articolo 14, lettera o) dello statuto regionale] ad eccezione di quegli articoli recanti disposizioni in ordine a materie disciplinate da norme regionali che contengano un “rinvio dinamico” a norme statali.

Il legislatore regionale è in effetti intervenuto in materia di *“razionalizzazione delle forme di esercizio associato di funzioni tra comuni”*, disponendo, con l'articolo 41, comma 1, della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, che *“a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto ai comuni di istituire nuove entità, comunque denominate, ivi compresi gli organismi di cui agli articoli 31 e 32 del decreto legislativo 18*

¹ Legge n. 142 del 1990. Articolo 22 (Servizi pubblici locali), articolo 23 (Aziende speciali ed istituzioni), articolo 24 (Convenzioni) articolo 25 (Consorzi), articolo 26 (Unione di comuni) articolo 26-bis (Esercizio associato di funzioni), articolo 27 (Accordi di programmi).

² cfr. la giurisprudenza costituzionale in materia (ex multis sentenza Corte cost. n. 22/2014), anche con riferimento alla clausola di salvaguardia di cui all'articolo 24-bis del D.L. n. 95/2012, che ha introdotto disposizioni sulle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali

agosto 2000, n. 267, per l'esercizio associato di funzioni, fatte salve quelle previste per legge nonché le convenzioni per l'espletamento di servizi".

Da ultimo, con legge regionale 12 maggio 2020, n. 9, articolo 1, comma 10, è stato tuttavia disposto che *"in deroga a quanto previsto dall'articolo 41 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è consentita la costituzione delle unioni di comuni (...)"*.

Ne consegue che, secondo la disciplina vigente e come correttamente evidenziato da codesto Dipartimento (oltre che contemplato nello stesso Programma FESR 2021-2027), è consentita come forma di aggregazione tra comuni quella di cui al citato articolo 1, comma 10, della suindicata legge regionale n. 9/2020, e cioè l'unione di comuni (articolo 32 del TUEL), con esclusione, dunque, di quella consortile (articolo 31 TUEL), espressamente vietata dall'articolo 41, comma 1, della legge regionale n. 15/2015.

Ciò, in linea, peraltro, con quanto disposto dal legislatore statale che, con il succitato articolo 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha stabilito la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 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 (ovvero potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi M. Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna