

Breviaria Iuris
fondati da
G. Cian e A. Trabucchi

CAVALLO PERIN

ROMANO

commentario breve
al
testo unico sulle
AUTONOMIE LOCALI

CEDAM

2 Ambito di applicazione. 1. Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

2. Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

SOMMARIO: I. Enti territoriali ed enti locali. - II. La disciplina degli enti locali applicabile ai consorzi.

1 I. Enti territoriali ed enti locali. ■ La norma elenca gli enti ai quali si applicano le norme che il presente testo unico dedica agli enti locali, senza perciò negare che tra gli stessi vi siano enti locali che sono più precisamente **enti territoriali** (comuni, province, città metropolitane), ai quali la costituzione attribuisce un particolare rilievo costituzionale (art. 114 Cost.) rispetto alla generalità delle autonomie locali (art. 5 Cost.), norme che garantiscono l'autonomia degli enti territoriali anche nei confronti della legislazione e dell'amministrazione dello Stato (art. 117, co. 6°, art. 118, art. 119, artt. 132 e 133 Cost.; *sub art. 1*). ■ Gli enti **territoriali** sono persone giuridiche pubbliche enumerate dalla Costituzione (art. 114) ove il territorio è ritenuto elemento costitutivo di definizione dell'ente (Alb. ROMANO, *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, Bologna, 2005, 24; contrario CASSESE, *Corso di diritto amministrativo*, I, 2004, 87), poiché si tratta di enti associativi in cui il «territorio» individua gli associati nella **popolazione ivi residente**, siano essi cittadini italiani, europei, o extracomunitari (CAVALLO PERIN, *D. amm.* 04, 201s.). ■ Da tale carattere e dal principio democratico (art. 1 Cost.) deriva la **rappresentatività**

degli organi e l'**esponenzialità** degli enti territoriali, cioè tali enti possono soddisfare qualsiasi bisogno (interesse) della loro popolazione, poiché gli *interessi* della popolazione residente (elemento costitutivo) sono *fini legittimi* dell'ente territoriale, secondo un carattere derivato che li distingue da ogni altra persona giuridica (pubblica o privata), la quale può invece perseguire i soli scopi di legge o definiti in statuto. ■ L'inclusione tra gli enti locali delle diverse forme di **unioni di comuni** (*sub art. 32*), - ivi comprese le comunità montane (*sub art. 27*), o le comunità isolate (*sub art. 29*) - consegue alla loro natura di enti sovracomunali di governo e gestione di servizi e di funzioni ad essa «conferite» dalle leggi o dagli enti che le hanno costituite (*sub art. 1*), secondo una struttura che - salvo norme speciali previste per ciascuna di esse - si uniforma così a quella dei comuni. ■ Le norme del presente testo unico sugli enti locali non disciplinano qualsiasi **consorzio** tra enti locali (*infra § 2*), ma solo alcuni, i quali (al pari di quelli enumerati *sub co. 1°*) perciò sono equiparati agli enti locali ai fini qui considerati, ad esclusione dei consorzi cui si applicano le norme sulle aziende speciali (*sub art. 31*). ■ **Non sono qui compresi** nell'elenco degli enti locali - seppure a carattere non ter-

ritoriale – altri enti di diritto pubblico definiti autonomi e di ambito locale come le *Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura* (art. 1, l. 29 dicembre 1993, n. 580; Corte cost. 477/00 dichiara incostituzionale la legge regionale che, qualificandole enti locali non territoriali, non le definisce enti autonomi; le assimila agli enti locali: Cons. St., Sez. VI, n. 3155/02, *F. amm.* - *Cds* 02, 1492; contro per lo status di amministratori: Corte conti, Sez. I giur. centr., n. 272-A/02, *R. Corte conti* 02, 136). Neppure in elenco compaiono gli *enti comunali di assistenza* (E.C.A.) o le *istituzioni di assistenza* (I.P.A.B.), né gli *ordini e collegi professionali* tutti un tempo considerati enti locali (cfr. SANDULLI, *Manuale* 84, 202) forse perché oggetto di una disciplina particolare (per la riduzione delle spese di funzionamento per enti ed organismi pubblici non territoriali da ultimo v. d.l. 223/06, art. 22).

7 ■ **Non sono** considerati enti locali (Corte Cost. 436/94; *id.* 326/98) infine i **consorzi pubblici di bonifica** (art. 862, co. 4°, c.c.) o di **miglioramento fondiario** (art. 863, co. 2°, c.c.) costituiti tra i 8 proprietari interessati. ■ In ambito locale o nazionale vi sono altre denominazioni (es. *enti pubblici non economici*) che – al di là del rigore letterale – assumono rilevanza solo ove utili ad individuare le disposizioni cui le stesse o altre leggi rinviino per la disciplina di tali enti, come per i rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche (es. d. lgs. 165/01), o per i parchi regionali, o la cooperazione tra amministrazioni per le aree protette (es. l. 6 dicembre 1991, n. 394).

11 ■ **La disciplina degli enti locali applicabile ai consorzi.** ■ La norma in esame non era presente nell'originario testo della l. 142/90, ove l'ambito operativo dei consorzi era limitato alla gestione dei servizi, con rinvio alla disciplina prevista per le aziende speciali in quanto compatibili (*sub art.* 31), ma l'originaria impostazione fu modificata (d.l. 28 agosto 1995, n. 361 conv. in l.

27 ottobre 1995, n. 437), consentendo l'istituzione del consorzio anche per l'«esercizio di funzioni» (*sub art.* 31) ai quali si applicano «le norme dettate per gli enti locali». ■ A seguito delle riforme in materia di servizi pubblici locali (*sub art.* 113 e *sub art.* 113 *bis*) le aziende e i consorzi che gestiscono i servizi pubblici di rilievo economico devono essere trasformati in società di capitali (*sub art.* 113), mentre tali forme giuridiche (aziende e consorzi) possono divenire affidatarie solo di servizi pubblici privi di rilevanza economica e ad essi si applicano le norme previste per le aziende speciali (art. 31, co. 8° introd. *ex art.* 35, co. 12°, l. n. 448/01). ■ La disposizione in commento **va dunque ora coordinata** con le norme che regolano la costituzione ed il funzionamento dei consorzi tra enti locali (*sub art.* 31), dal cui combinato disposto (art. 2 e art. 31) si evince che **l'estensione della disciplina degli enti locali non riguarda** i consorzi costituiti per la gestione dei servizi pubblici (l'art. 2, co. 2° e l'art. 113 escludono per i consorzi i servizi a rilevanza economica; l'art. 31, co. 8°, per i consorzi di servizi privi di rilevanza economica rinvia alle norme sulle aziende speciali; sono un'eccezione i consorzi di servizi sociali: art. 2, co. 2°), **ma solo i consorzi istituzionali**, cioè quelli istituiti per l'esercizio di funzioni, nonché i consorzi per la gestione di *servizi sociali*, salvo che ciò sia escluso dallo statuto consortile. ■ La disciplina dei consorzi per la gestione di *servizi pubblici* privi di rilevanza economica è quella delle aziende speciali (*sub art.* 31, co. 1°; *sub art.* 114), ad eccezione dei consorzi di gestione dei servizi sociali ai quali si applicano le norme degli enti locali, salvo sia escluso dallo statuto, con conseguente riaffermazione della regola generale di disciplina delle aziende speciali. ■ Salvo norme transitorie, i consorzi di enti locali non possono più avere ad oggetto la gestione dei servizi pubblici di rilievo economico (*sub art.* 113).