

## Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni

*Michele Massa*

### *Sommario*

*1. Tre anni di instabilità. – 2. Correzioni e attuazioni della disciplina vigente. – 3. Verso una razionalizzazione della riforma. – 4. Alcune coordinate costituzionali. – 5. In luogo delle conclusioni.*

### **1. Tre anni di instabilità**

Quasi trent'anni fa, Umberto Pototschnig chiamava «drammatico» il problema delle forme di associazione e cooperazione tra Comuni. A suo giudizio, qui si sarebbe dovuto cercare il rimedio a quello che anche a lui pareva il limite più grave e antico dell'ordinamento locale, «ossia l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila Comuni italiani»<sup>1</sup>.

Mentre sono pacifiche la serietà e la rilevanza di tale limite, non tutti hanno convenuto e convengono sull'adeguatezza del rimedio suggerito. Ad esempio, limitandosi al dibattito scientifico che ha anticipato la storica legge 8 giugno 1990, 142, mentre proprio sull'associazionismo insisteva la proposta del c.d. Gruppo di Pavia<sup>2</sup>, diversa era l'impostazione della successiva proposta ISAP<sup>3</sup> e, ancor, più quella del gruppo di studiosi rac-

---

(1) Questo testo riprende l'impostazione e alcune conclusioni, soprattutto di fondo, dell'intervento all'incontro di studi del Gruppo di San Martino (Bologna, 8 novembre 2013), a sua volta basato sull'analisi svolta in *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, 2013, 2, pp. 253-290 (cui si rinvia per più ampi riferimenti). Alcuni contenuti sono stati cambiati, per tenere conto delle novità frattanto intercorse. U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *le Regioni*, 1985, p. 681.

(2) Diretto appunto da U. Pototschnig: cfr. *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, CEDAM, 1977.

(3) Diretto da E. Rotelli: cfr. *Legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province. Ricerca ISAP di progetto di riforma*, in *Amministrare*, 1989, 1-2.

colti attorno a Massimo Severo Giannini<sup>4</sup> – fautore di interventi di riordino ancora più drastici, per riportare tutti i Comuni sopra quella che egli chiamava la soglia di vitalità. Ma certo, se nuovamente sorge l'occasione per discutere di unioni, associazioni e in genere cooperazione tra Comuni, è perché il problema rimane aperto<sup>5</sup>. In effetti, della grande riforma attesa da Pototschnig, nei quattro anni appena trascorsi se ne sono avute, per così dire, una all'anno: l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, 78<sup>6</sup>; l'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, 138<sup>7</sup>; l'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, 95<sup>8</sup>, sulla c.d. *spending review*; da ultimo, il disegno di legge depositato il 20 agosto 2013 dal Governo presso la Camera dei deputati<sup>9</sup>, approvato da questa il successivo 21 dicembre<sup>10</sup>

(4) *Legge di principii sui poteri locali*, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 945-972. La dimensione minima dei Comuni era fissata in 3000 abitanti e, al di sotto di essa, era previsto il divieto di attribuire nuove funzioni e la possibilità di fusioni anche coattive. La potestà statutaria era riservata ai Comuni con più di 40000 abitanti e alle associazioni di Comuni. Erano anche previste associazioni obbligatorie nei casi stabiliti dalla legge statale, per l'erogazione di servizi pubblici essenziali, o da quella regionale, con riferimento alle comunità montane.

(5) Nella letteratura recente se n'è discusso soprattutto nel contesto di una riflessione più ampia sulla razionalizzazione della geografia amministrativa locale: cfr. ad es. il seminario *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, organizzato dall'ISSIREA l'11 giugno 2012 (atti a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2013); il seminario *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, svoltosi presso la SPISA il 17 dicembre 2012 (in cui atti sono in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2013); il seminario sulla riforma del sistema delle autonomie svoltosi presso la LUISS il 24 novembre 2013. V. poi, in questa *Rivista*, il *Quaderno 1/2012 (Dall'Unione alla fusione dei Comuni)* e il fascicolo 3/2012 (*La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*). Come studi monografici, si segnalano G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le unioni di Comuni*, Bari, Cacucci, 2012, e L. ANTONINI ed E. VIGATO, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso*, in *Il Diritto della Regione*, 2012, 1-2 (pt. I) e 5-6 (pt. II). Informazioni utili e aggiornate (al 1° ottobre 2013) si traggono da *Atlante dei Piccoli Comuni 2013*, a cura di W. TORTORELLA e G. MARINUZZI, ANCI, 2013 (consultabile in [www.anci.it](http://www.anci.it)), sp. pp. 187-264. S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in questa *Rivista*, 2013, pp. 616-642, sp. pp. 628-637, analizza questi costi non solo sul piano teorico, ma anche cercando di quantificarli empiricamente in alcune simulazioni (sulla base di dati riferiti alla Toscana).

(6) Convertito in legge 30 luglio 2010, 122.

(7) Convertito in legge 14 settembre 2011, 148.

(8) Convertito in legge 7 agosto 2012, 135.

(9) XVII Legislatura, Ac 1542, su cui cfr. E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". Quali novità all'orizzonte per i piccoli Comuni?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21/2013.

(10) Il disegno di legge originario è stato ampiamente modificato dalla Commissione Affari Costituzionali, il cui lavoro è stato sostanzialmente recepito dall'assemblea di Montecitorio, con poche

e attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato<sup>11</sup>.

A causa di questa situazione, della complessità dei procedimenti di attuazione della nuova normativa e dei dubbi di costituzionalità che l'hanno circondata<sup>12</sup>, è forte la tentazione di non aggiungere nulla alle molte cose già dette dagli studiosi in proposito. Sarebbe più appropriato tacere e attendere che il quadro si assesti, magari dedicandosi nel frattempo ai problemi applicativi, per tornare fra qualche anno a esaminare la geografia amministrativa, e vedere se allora nel panorama sarà sedimentato qualche lineamento nuovo, saliente, durevole: se i modelli di gestione associata si saranno affermati con maggiore ampiezza e con buoni risultati; se, anche in considerazione degli esiti di tale processo, i piccoli Comuni e le loro popolazioni avranno superato gli atteggiamenti di diffidenza verso le semplificazioni della mappa amministrativa e saranno pronti a passi ulteriori; se, nel frattempo, sarà stato realizzato un riordino anche degli organismi, diversi dalle unioni, per la gestione associata dei servizi.

Volendo comunque cogliere l'occasione per tornare una volta di più sul tema in esame, sembra opportuno muoversi lungo due direttrici: segna-

---

variazioni per quanto riguarda i profili ora in esame. Qualche novità di maggior rilievo riguarda altri profili di ordinamento locale: ad es., oltre a ripristinare la previsione della giunta nei Comuni fino a 1000 abitanti (che sono fra quelli in cui gli assessori possono assumere direttamente la responsabilità degli uffici, a norma dell'art. 53, comma 23, della legge finanziaria 2001, legge 23 dicembre 2000, n. 388) e a ritoccare il numero massimo degli assessori nei Comuni di minori dimensioni, l'aula ha anche leggermente aumentato il numero massimo dei consiglieri, fermo restando il vincolo di invarianza della spesa (As 1212, art. 21, commi 5-6). Inoltre, all'art. 46 Tuel, le previsioni per l'equilibrio di genere all'interno delle giunte, ivi già introdotte dalla legge 23 novembre 2012, 215, sono state rafforzate dal vincolo di garantire all'interno di questi organi la rappresentanza di ciascuno dei due sessi per almeno il 40 per cento, con arrotondamento aritmetico.

(11) XVII Legislatura, As 1212. In *www.astrid-online.it* si trova una raccolta dei resoconti parlamentari, dei documenti acquisiti nel corso delle audizioni e di contributi dottrinali: cfr. tra gli altri gli appunti per le audizioni sul disegno di legge di G.C. De Martin (14 gennaio 2014) e della Corte dei conti, sez. autonomie (16 gennaio 2014), nonché F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, unioni di Comuni: le linee principali del d.d.l. Delrio*, schema della relazione tenuta alla conferenza L'iter legislativo dell'istituzione delle Città metropolitane, Firenze, 24 gennaio 2014.

(12) A tale proposito, in questa sede si è potuto tenere conto solo in misura estremamente limitata dell'esito del giudizio costituzionale sull'art. 16 del d.l. 138/2011 e sull'art. 19 del d.l. 95/2012: la causa è stata discussa il 3 dicembre 2013, ma alla chiusura di questo testo (14 febbraio 2014) solo una delle due sentenze attese è stata depositata (sent. 10-11 febbraio 2014, n. 22).

lare le ultime novità normative, che vanno nel senso di attuare, integrare e razionalizzare l'assetto raggiunto nel 2012; ricapitolare, evincendole dalla giurisprudenza costituzionale, alcune coordinate del problematico rapporto tra autonomia e obbligo di esercizio associato delle funzioni. Malgrado profili di perplessità anche su punti importanti, la disamina dà materia per un cauto ottimismo: si può forse scorgere, non certo la garanzia, ma almeno la premessa di un possibile avvicinamento alla soluzione dello storico problema. Ovviamente molto dipenderà dall'attuazione concreta delle novità normative da parte di Regioni e Comuni; opportunamente su di essa il disegno di legge in esame al Parlamento intende stabilire appositi strumenti di monitoraggio<sup>13</sup>. Sarà dunque opportuno tornare sul tema tra qualche tempo, sperando che la normativa si sia stabilizzata, l'attuazione sia progredita e siano disponibili dati empirici per misurarne i risultati.

## *2. Correzioni e attuazioni della disciplina vigente*

Senza tornare una volta di più a riassumere i contenuti della normativa sull'esercizio associato delle funzioni nella versione del 2012, e concentrando invece l'attenzione sui suoi sviluppi più recenti, conviene ricordare che all'inizio del 2013 è spirato il termine entro cui i Comuni fino a 5000 abitanti dovevano organizzarsi per esercitare in forma associata almeno tre delle funzioni fondamentali, come definite dallo stesso d.l. 95/2012. Il 1° gennaio 2014 sarebbe dovuto scadere il termine per l'esercizio in forma associata di tutte queste funzioni. Tuttavia, per effetto della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, 147, art. unico, comma 530), l'art. 14, comma 31-ter, del d.l. 78/2010 prevede ora la scadenza intermedia del 30 giugno 2014 per altre tre funzioni, e fissa come termine ultimo, per l'adempimento integrale, il successivo 31 dicembre. Probabilmente la proroga è stata decisa anche per tenere conto dei tempi di approvazione del disegno di legge, nel quale tuttora figura una disposizione di analogo tenore, ormai superflua<sup>14</sup>. Di questo

---

(13) As 1212, art. 29, comma 8.

(14) *Ibidem*, art. 1, comma 7.

disegno di legge<sup>15</sup> è stata anche anticipata<sup>16</sup> la norma che, per i Comuni capofila di gestioni associate, neutralizza ai fini del rispetto del patto di stabilità interno le spese sostenute nella predetta qualità e ridistribuisce i corrispondenti obiettivi fra gli altri Comuni associati<sup>17</sup>: è la risposta a un problema già segnalato dai commentatori<sup>18</sup>.

Mentre questi ritocchi venivano apportati, proseguiva l'attuazione della disciplina del 2012. In questo contesto, una posizione strategica spetta al decreto del Ministro dell'interno 11 settembre 2013<sup>19</sup>, che stabilisce come devono essere attestate dai Comuni, e verificate dal ministero, l'efficacia e l'efficienza delle gestioni associate mediante convenzioni, affinché non diventi obbligatorio il passaggio all'unione.

L'alternativa tra convenzioni e unioni è un punto critico, nella legislazione del 2010-2012.

Il sistema spinge chiaramente i Comuni fino a 5000 abitanti verso un modello di unioni prodromico a future fusioni. Lo si desume da un insieme di dati normativi: anzitutto, ovviamente, l'obbligo di esercizio associato, nei termini noti; poi, il divieto per i Comuni di svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata, come pure di svolgere la medesima funzione mediante più forme associative; infine, la regola per cui nessun Comune può partecipare a più di una unione. Il modello richiama la proposta ISAP del 1988<sup>20</sup>, secondo la quale l'intero territorio regionale avrebbe dovuto essere suddiviso nelle circoscrizioni dei Comuni sufficientemente grandi (con oltre 5000 abitanti)

---

(15) *Ibidem*, art. 1, comma 5.

(16) Sempre nella legge 147/2013: comma 534, lett. d).

(17) Cfr. al riguardo ANCI, *Aggiornamento. Norme di interesse per i piccoli Comuni contenute nella legge 147/2013 (legge stabilità 2014) e nel d.d.l. "Delrio"*, in *www.anci.it*. Vi si ricorda anche che è confermata l'esclusione dal patto di stabilità interno dei Comuni fino a 1000 abitanti e delle unioni (per le unioni speciali, di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011, la soggezione al patto varrebbe dal 2014, a norma del comma 3, terzo periodo, dello stesso articolo; tuttavia, questo tipo di unione è probabilmente in via di superamento - v. oltre -). Alla nota cit. si rinvia anche per una ricognizione delle disposizioni finanziarie a favore dei Comuni fino a 5000 abitanti, delle unioni e delle fusioni (comma 542, comma 730).

(18) E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni*, cit., p. 13.

(19) In *G.U.* 25 ottobre 2013, n. 251.

(20) *Legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province*, cit., pp. 39 ss.

e in quelle delle unioni di Comuni; e ciascuna unione avrebbe dovuto raccogliere l'esercizio di più funzioni fondamentali tra quelle degli enti associati, funzionando come laboratorio per una graduale e sempre più intensa integrazione.

Tuttavia, nella legislazione ora in vigore, esiste una via di fuga da questo modello: la convenzione, confermata anche dal disegno di riforma *in itinere*<sup>21</sup>.

La via di fuga non è, però, percorribile indiscriminatamente. Secondo l'art. 14, comma 31-*bis*, del d.l. 78/2010<sup>22</sup>, le convenzioni «hanno durata almeno triennale» e «alla scadenza del predetto periodo» devono avere fatto conseguire agli enti aderenti «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione», altrimenti è necessario il passaggio all'unione, che si conferma, anche da questo punto di vista, il modulo preferito dal legislatore.

Il decreto ministeriale citato stabilisce appunto come debba essere accertato il conseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza perseguiti, e quindi, indirettamente, in cosa consistono tali obiettivi.

Senza scendere troppo nei dettagli, l'obiettivo di efficienza consiste in un risparmio di almeno il 5% nelle spese correnti complessive degli enti aderenti, escluse quelle finanziate con contributi finalizzati di altri enti e quelle relative a servizi non attivati prima. L'obiettivo di efficacia è riferito a otto aree funzionali, ciascuna caratterizzata da uno o più indicatori (ad es., per i servizi sociali il tempo medio di evasione delle pratiche, la percentuale di utenti seguiti in rapporto alla popolazione, il numero di richieste soddisfatte per adetto): occorre il conseguimento

---

(21) As 1212, art. 1, comma 4; art. 21, comma 4, lett. *b*). Nella formulazione originaria (Ac 1542), la prima disposizione cit. si chiudeva con il seguente periodo: «A decorrere dalla scadenza del quinto anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti Comuni non possono stipulare nuove convenzioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali e devono a tale scopo ricorrere esclusivamente alla costituzione dell'unione di cui al secondo periodo». Come è evidente, si trattava di un ulteriore indice di preferenza a favore delle unioni (cfr. E. VIGATO, *op. cit.*, p. 7). La sua soppressione rafforza per contro l'idea di una sostanziale equivalenza tra i due strumenti, pur se sulla carta la disposizione qualifica le convenzioni come fattispecie eccezionale: «[i] Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (...) costituiscono unioni per l'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni fondamentali, (...) salvo il ricorso ad apposite convenzioni».

(22) E secondo l'art. 16, comma 12, del d.l. 138/2011. Entrambe le disposizioni citate sono state modificate dal d.l. 95/2012.

di almeno un indicatore positivo in almeno tre aree. A tutta prima, non sembrano obiettivi eccezionalmente esigenti e, in effetti, la bozza di decreto ministeriale, poi approvata, è stata sostanzialmente condivisa da parte dell'AnCI e della Conferenza Stato-città e autonomie locali<sup>23</sup>; eppure, su questo specifico tema, come in generale sull'esercizio associato delle funzioni, si sono anche sviluppati attriti tra l'AnCI e alcune voci del mondo dei Comuni di minori dimensioni, ormai raccolte in un'associazione autonoma<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda gli ordinamenti regionali, ci si limita a osservare che anche qui il panorama normativo è in continua evoluzione, per l'approvazione di leggi orientate ad attuare la disciplina statale del 2012<sup>25</sup>. Conviene infine ricordare, tornando alla legge di stabilità 2014, che quest'ultima ha rimangiato anche la disciplina di un altro ganglio critico del tessuto amministrativo locale: gli organismi strumentali dei Comuni, che spesso sono un mezzo importante di cooperazione tra Comuni e che però, d'altro canto, possono porre problemi di efficienza e democraticità<sup>26</sup>.

---

(23) Cfr. verbale della seduta della Conferenza del 7 agosto 2013.

(24) Cfr. ad es. il comunicato del 21 agosto 2013 dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni in risposta all'AnCI, in *www.anpci.it*. Vi si afferma che il decreto sarebbe «la prova provata della volontà dell'AnCI di affossare le convenzioni» e si lamentano, tra l'altro, l'arbitrarietà della soglia del 5% e la difficoltà di raggiungerla per i costi legati all'organizzazione del personale.

(25) Limitatamente alla legislazione successiva al d.l. 95/2012, cfr. l.r. Piemonte, 28 settembre 2012, n. 11; l.r. Toscana, 25 ottobre 2012, n. 59; l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21 (su queste tre leggi, cfr. poi C. PENNACCHIETTI, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *www.federalismi.it*, 20/2013); le due leggi della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 40, e 28 dicembre 2012, n. 49 (in materia di unioni montane, su cui cfr. L. ANTONINI ed E. VIGATO, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali*, pt. I, cit., pp. 100-112); l.r. Abruzzo 9 gennaio 2013, n. 1; le due leggi della Regione Marche 21 dicembre 2012, n. 44, e 11 novembre 2013, n. 35 (cfr. su questa Regione il *Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e amministrativa nella Regione Marche*, a cura di G. DI COSIMO, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 00/2013; ivi sp. C. PENNACCHIETTI, *Piccoli Comuni e forme di gestione associata*, pp. 21-52 e sp. pp. 29-30). Per un panorama della legislazione regionale anteriore, cfr. A. CANDIDO, *Regioni e piccoli Comuni. L'esigenza di razionalizzazione territoriale in un panorama normativo variegato*, in *Astrid Rassegna*, n. 171 (n. 22/2012); F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in questa *Rivista*, 2012, pp. 5-35 (con conclusioni critiche nei confronti del reale impegno delle Regioni a favore delle fusioni di Comuni: p. 28).

(26) Così E. ROTELLI, *Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 50, in riferimento alle amministrazioni locali di secondo grado in generale. A proposito dei vari organismi di questo tipo costituiti per scelta delle Regioni e da queste

Secondo l'art. 9, commi 1-6, del d.l. 95/2012, gli enti, le agenzie e gli organismi di qualsiasi tipo, cui gli enti di autonomia territoriale avessero demandato l'esercizio di funzioni amministrative locali (esclusi quelli deputati alla gestione di servizi socio-assistenziali, educativi e culturali) avrebbero dovuto essere oggetto di interventi di soppressione o accorpamento, al fine di ridurre le relative spese di funzionamento di almeno il 20%; inoltre, era vietato agli Enti locali costituirne di nuovi per l'esercizio di proprie funzioni fondamentali<sup>27</sup>. Questa previsione si saldava con i previgenti limiti alla possibilità per i Comuni di partecipare a società di capitali<sup>28</sup>.

Tale disciplina è stata abrogata dalla legge di stabilità 2014 (commi 561-562) per effetto di un emendamento presentato dal Governo, approvato dalla Commissione Bilancio del Senato proprio sullo scorcio finale dei suoi lavori<sup>29</sup> e poi ripreso nelle altre versioni del disegno di legge successivamente approvate. L'abrogazione è avvenuta contestualmente all'introduzione, mediante la stessa legge (commi 550 ss.), di una nuova disciplina, orientata a rafforzare la responsabilità delle amministrazioni locali per l'andamento finanziario delle loro aziende speciali, istituzioni e società partecipate, e a coinvolgere maggiormente questi organismi nel conseguimento degli obiettivi di stabilità, con particolare riguardo al contenimento di talune categorie di spese (es. per il personale e le consulenze). Si tratta di una disciplina complessa, che qui non può essere riassunta nemmeno per sommi capi. Basterà dire che essa, a differenza di quella previgente, non richiede necessariamente la soppressione o l'accorpamento degli organismi considerati. In estrema sintesi, questa

---

dipendenti, cfr. anche i rilievi critici di G.C. DE MARTIN, *La regionalizzazione dell'ordinamento degli Enti locali*, in *La Repubblica delle Autonomie*, cit., pp. 39-40.

(27) Su queste disposizioni, cfr. Corte cost., sent. 236/2013, che annulla solo il comma 4, il quale disponeva l'indiscriminata e automatica soppressione di tutti gli organismi in questione, ove la riorganizzazione non fosse stata conclusa entro nove mesi (termine poi prorogato al 31 dicembre 2013). La disposizione è persa contraddittoria con la complessità della riorganizzazione prevista e con l'esigenza di continuità nell'esercizio delle funzioni.

(28) Cfr. art. 14, comma 32, d.l. 78/2010. In proposito, v. Corte cost., sent. 148/2012 (Considerato in diritto, § 9).

(29) Emendamento 15.1000: cfr. resoconti delle sedute della commissione n. 121, del 23 novembre 2013, e n. 127, del 25 novembre 2013.



disciplina è ora più schiettamente improntata a finalità di governo delle finanze e contenimento delle spese, che a un riordino della geografia amministrativa locale<sup>30</sup>.

### 3. *Verso una razionalizzazione della riforma*

In parallelo all'attuazione della riforma del 2012, procede speditamente anche il cammino verso sue ulteriori revisioni.

In verità, spiragli per evoluzioni ancora più incisive sembravano trapeolare dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali<sup>31</sup>. Nell'insieme, la commissione si mostrava soddisfatta del principio dell'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni nei Comuni fino a 5000 abitanti. Tuttavia, alcune voci hanno suggerito di andare oltre nel perseguimento del principio di adeguatezza: codificando nella Costituzione il principio dell'esistenza di una dimensione minima del Comune, da definire poi con legge, differenziandola in relazione alle caratteristiche generali degli enti<sup>32</sup>. A parte il suo carattere minoritario, non sembra probabile che questa proposta abbia seguito: il percorso lungo il quale sarebbe dovuta proseguire la riflessione su una riforma organica dell'ordinamento della Repubblica<sup>33</sup> si è rilevato imprati-

---

(30) Cfr. peraltro d.d.l. As 1212, art. 17, comma 6: quando normative statali o regionali «riguardanti servizi a rete di rilevanza economica» affidino l'organizzazione di tali servizi, anche di competenza comunale, «ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale», tali enti o agenzie dovrebbero essere soppressi, e le loro funzioni attribuite alle Province; tale soppressione sarebbe incoraggiata da appositi incentivi. Sull'importanza di queste norme, espressive di una tendenza emersa anche altrove nella legislazione statale recente, cfr. Corte dei conti, appunto cit., pp. 3-4.

(31) Prima ancora, già il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, nella sua relazione (in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it): ivi, p. 18) aveva raccomandato di «definire le adeguate dimensioni demografiche per l'esercizio delle funzioni degli Enti Locali».

(32) Cfr. la *Relazione finale*, 17 settembre 2013, in [www.riformecostituzionali.gov.it](http://www.riformecostituzionali.gov.it), pp. 21-22. Negli *Approfondimenti* pubblicati *ibidem*, cfr. in particolare i contributi di A. BARBERA (pp. 63-64), B. CARAVITA (p. 66) e G. CERRINA FERONI (pp. 71 e 74). Cfr. inoltre C. PINELLI, *Le proposte di riforma del Titolo V nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

(33) Cfr. il disegno di legge approvato in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento e, il 23 ottobre 2013, in seconda lettura dalla Camera: XVII Legislatura, Ac 1359-B.

cabile, principalmente per ragioni politiche<sup>34</sup>. Per ora, l'attuale maggioranza di governo sembra persuasa a concentrarsi su priorità di riforma più circoscritte, da perseguire a norma dell'art. 138 Cost.<sup>35</sup>. Tra queste figura l'abolizione delle Province<sup>36</sup>, ma non il riordino dei piccoli Comuni<sup>37</sup>; esso dovrebbe, dunque, avere luogo – o proseguire – a Costituzione invariata.

Entro questi limiti si muove il disegno di legge al quale già più volte si è fatto riferimento, giornalmisticamente noto come disegno di legge Delrio, dal nome del Ministro degli affari regionali che l'ha firmato (insieme ad altri quattro ministri e al Presidente del Consiglio).

L'architettura generale dell'esercizio associato sarebbe confermata nei principi di base, ma con eliminazione di uno dei moduli introdotti dalla legislazione recente. È confermato l'obbligo di esercizio associato, con le regole accessorie quali il divieto per ciascun Comune di aderire a più di una unione; è confermata, come si è detto, l'alternativa tra le unioni e le convenzioni di cui, rispettivamente, agli artt. 32 e 30 Tuel. La Camera ha tuttavia deciso di sfrondare un ramo dell'albero, proponendo di abrogare la disciplina delle unioni speciali per i Comuni fino a 1000 abitanti, di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011. È una scelta plausibile: non risulta che il modello, inizialmente obbligatorio ma divenuto facoltativo nel 2012, abbia mai raccolto un particolare gradimento ed era probabilmente il più difficile da riconciliare con i principi costituzionali e con il nucleo dell'autonomia e dell'identità del Comune.

Anche la disciplina sui profili istituzionali e sull'autonomia statutaria

---

(34) Vi erano anche dubbi di legittimità costituzionale: cfr. A. PACE, *La riforma abbandonata*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, gennaio 2014.

(35) Cfr. discorso del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati nella seduta 136 dell'11 dicembre 2013.

(36) XVII Legislatura, Ac 1543.

(37) Peraltro sollecitato anche dai critici della riforma delle Province: cfr. *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali. Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica* (in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); primi firmatari G.C. De Martin e F. Merloni), dove si perora il ricorso «a forme associative “forti” (quanto a dimensioni minime e massime, a funzioni, a organi di governo, a fiscalità propria) o a processi di fusione», nonché un drastico riordino degli organismi strumentali regionali e locali.

dell'unione ha subito alcune modifiche durante l'esame parlamentare. Secondo il testo ora all'esame del Senato, gli organi dell'unione resterebbero quelli attualmente previsti nel vigente art. 32 Tuel: presidente, giunta e consiglio. Il presidente continuerebbe a essere scelto tra i sindaci dei Comuni associati e la giunta tra gli assessori degli stessi Comuni; cadrebbe il tetto massimo, attualmente in vigore, al numero dei componenti del consiglio dell'unione, che andrebbero comunque scelti tra i consiglieri dei Comuni associati. Ciò non comporterebbe aggravii di spese: è già previsto dalla legislazione in vigore, e ovviamente non è modificato, il principio di gratuità delle cariche all'interno delle unioni (art. 22 As 1212<sup>38</sup>). Il resto della disciplina istituzionale è demandato allo statuto dell'unione: la Camera ha soppresso le ulteriori previsioni, ad es., a proposito dell'elezione del presidente o del voto ponderato all'interno del consiglio.

Quanto allo statuto, il testo vigente dell'art. 32, comma 6, Tuel prevede che esso, come l'atto costitutivo dell'unione, sia approvato dai consigli dei Comuni aderenti «con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie». Il disegno di legge originario (Ac 1542, art. 19) proponeva di affidare la competenza ad approvarlo al consiglio dell'unione. La Camera ha optato per una soluzione intermedia: al momento della prima istituzione, la competenza spetta ai consigli comunali, in linea con quanto attualmente previsto; in seguito, al consiglio dell'unione (peraltro senza la previsione espressa di una maggioranza qualificata).

La Camera ha poi ulteriormente sviluppato la disciplina delle fusioni di Comuni, rendendola più articolata e attenta a incoraggiare, o comun-

---

(38) L'art. 32, comma 3, primo periodo, Tuel già ora dispone che «[g]li organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei Comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti». E l'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 78/2010 prevede che «[a]gli amministratori di comunità montane e di unioni di Comuni e comunque di forme associative di Enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti» (previsione giudicata come principio di coordinamento della finanza pubblica da Corte cost., sent. 151 del 2012). Illogicamente diversa era la disciplina per gli amministratori delle unioni speciali di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011: era prevista la loro retribuzione da parte delle unioni, ma non dei Comuni. Critico sul principio di gratuità G.C. DE MARTIN, appunto cit., p. 2.

que a non scoraggiare, questa scelta: ad es., facendo salve per il Comune risultante dalla fusione le norme di maggior favore applicabili ai Comuni riuniti e i margini di indebitamento concessi agli stessi (As 1212, art. 25, commi 3-4); o prevedendo rimodulazioni degli obblighi di esercizio associato e omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali (v. ancora art. 25, comma 7, nonché art. 27, comma 3). Senza approfondire questa parte della disciplina, si ricorda comunque che è confermato il principio generale di invarianza della spesa (art. 29, comma 9) e che l'eventuale incentivazione delle fusioni non autorizza le Regioni a derogare agli obiettivi di finanza pubblica attribuiti nel patto di stabilità (art. 27, comma 1).

#### 4. *Alcune coordinate costituzionali*

Come si è visto, non senza oscillazioni, il quadro legislativo sembra avviarsi gradualmente verso una ricomposizione e stabilizzazione, anche se – si ripete – ora non è facile prevedere quali saranno gli esiti concreti della sua attuazione.

Poiché la situazione è ancora in divenire, conserva interesse la ricerca di alcuni punti di riferimento nella giurisprudenza costituzionale. Sembrano potersi evincere almeno tre coordinate, che aiutano a comprendere in quale misura l'istituzione, anche obbligatoria, di organismi per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni è compatibile con l'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni stessi<sup>39</sup>.

Se e in che misura queste deduzioni siano corrette, e destinate ad assestarsi, lo si dovrebbe comprendere tra non molto, attraverso lo studio delle due sentenze della Corte costituzionale sull'art. 16 del d.l. 138/2011 e sull'art. 19 del d.l. 95/2012. Dalla prima di queste due sentenze, in effetti, già a prima lettura si possono trarre considerazioni sul terzo profilo qui segnalato: considerazioni non in linea con le tesi sostenute in questa sede.

---

(39) Per riferimenti più ampi di quelli qui riportati si rinvia al saggio cit. nella prima nota e agli altri ivi citati. Cfr. anche S. PAJNO, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di Enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2010; G. FALCON, *Le autonomie della Repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Autonomie della Repubblica*, cit., pp. 71-83.

In primo luogo, ai Comuni spetta la rappresentanza diretta della comunità locale, realizzata mediante il conferimento dell'investitura democratica da parte dei cittadini nei confronti degli organi di governo dell'ente. Secondo la giurisprudenza costituzionale, «[i]l carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione». L'affermazione è stata formulata all'interno di una sentenza<sup>40</sup> messa in discussione dalla dottrina quando fu pronunciata<sup>41</sup> e, di recente, nel dibattito sulle Province<sup>42</sup>. Quale che sia il giudizio sull'uso fatto in quell'occasione del principio riportato, esso è stato nuovamente applicato quando fu annullata l'istituzione dei consigli di quartiere in Sicilia<sup>43</sup>, sottolineando che essi erano dotati di funzioni di amministrazione attiva e, soprattutto, erano eletti «a suffragio universale, ossia attraverso la forma più squisitamente politica di esercizio di quella sovranità che l'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo»: stabilendo organismi del genere, la Regione aveva usato la propria competenza legislativa primaria in materia di ordinamento locale in contrasto con gli artt. 5 e 128 Cost., che, nel testo allora vigente, solo a Province e Comuni riservavano lo *status* di enti propriamente autonomi. Alcuni anni dopo, la Corte è tornata sul «problema della elezione diretta (...) dell'organo rappresentativo di figure soggettive esponenziali di comunità locali, diverse dagli enti nominativamente previsti dall'art. 114 Cost.»<sup>44</sup>: per le ragioni riportate, ha dichiarato incostituzionale l'elezione diretta del consiglio comprensoriale, prevista nella legislazione trentina, precisando che quest'ultima poteva ritenersi «compatibile con i principi costituzionali invocati solo in presenza della formula consortile», la quale «presuppo-

---

(40) Corte cost., sent. 96/1968.

(41) Cfr. L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 1530-1537.

(42) Cfr. ad es. L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 874-875; G. SERGES, *Soppressione delle Province e "temporanea" ridefinizione della loro posizione nel sistema degli Enti locali*, in *www.amministrazioneein-cammuno.luiss.it*, pp. 20-21; G.C. DE MARTIN, appunto cit., p. 5.

(43) Corte cost., sent. 107/1976.

(44) Corte cost., sent. 876/1988.

ne però necessariamente l'elezione indiretta dell'Assemblea comprensoriale da parte degli organi dei Comuni facenti parte del comprensorio, perché solo in questo modo può realizzarsi quel raccordo funzionale, idoneo a far configurare il comprensorio come struttura operativa dei Comuni che lo compongono, lasciando inalterato, in un quadro collaborativo configurato dall'esercizio congiunto di poteri attinenti a comuni interessi, l'assetto delle competenze degli enti territoriali di base, come definito dalle leggi dello Stato».

Da questa conclusione derivano due corollari, pertinenti in questa sede. Anzitutto, è illegittima l'istituzione di organismi sovracomunali con funzioni sovrapposte a quelle dei Comuni e organi eletti direttamente dai cittadini. Ma questo è un problema ormai superato, che si poneva soprattutto per le unioni di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011<sup>45</sup>.

Inoltre, non è illegittima la previsione di organismi (enti, strumenti, ecc.) per l'esercizio congiunto da parte dei Comuni delle loro competenze: alla condizione, però, che tali organismi, e la loro azione amministrativa, siano e restino una proiezione degli indirizzi politici dei Comuni associati. A tal fine, in linea con la giurisprudenza citata, se si sceglie di dar vita a veri e propri Enti locali, è indispensabile seguire la formula istituzionale della rappresentatività di secondo grado<sup>46</sup>, per la quale, come osservato di recente, non è sufficiente che organi dotati di investitura diretta cooperino alla nomina degli amministratori dell'ente cooperativo: occorre che questi amministratori rimangano, anche dopo l'elezione, politicamente responsabili dinanzi a quelli<sup>47</sup> e, più in generale,

---

(45) Il comma 11, quarto periodo, prevedeva che la legge dello Stato avrebbe potuto stabilire che le elezioni del consiglio dell'unione successive alla prima avvenissero «a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di ciascuno dei Comuni appartenenti alle unioni». Questo periodo è stato però abrogato e non riproposto dal d.l. 95/2012.

(46) La quale, secondo F. PIZZETTI, *Una grande riforma*, cit., p. 2, pp. 5-6, ma *passim*, è la chiave di lettura del disegno di legge Delrio: in esso, non solo le unioni di Comuni, ma anche Province e Città metropolitane sarebbero enti di secondo grado, «che esprimono non la rappresentanza dei cittadini del territorio ma delle loro comunità rappresentate dai loro amministratori»; in particolare, nel disegno di riforma, Province e Città metropolitane «non sono, per così dire, "altro" dai Comuni. Almeno per la individuazione del loro indirizzo politico e amministrativo e le modalità e i fini dell'esercizio delle funzioni, ess[er] sono un "tutt'uno" con i Comuni».

(47) Così O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. n. 1542: profili d'incostituziona-*

che il sistema di decisione sull'esercizio congiunto delle funzioni resti sensibile agli indirizzi espressi dai singoli Comuni sulla base del mandato ricevuto dai cittadini<sup>48</sup>. Diversamente, sarebbe reciso, o comunque indebolito e distorto, il nesso tra legittimazione democratica ed esercizio delle funzioni di governo.

In secondo luogo, l'esercizio congiunto delle funzioni è compatibile con la garanzia dell'autonomia comunale, e può esserlo anche quando non è frutto di una scelta completamente autonoma dei Comuni, purché nella scelta stessa i Comuni siano stati adeguatamente coinvolti.

Come è stato ricordato anche di recente, tutela della sfera di azione di un ente politico, da un lato, e, dall'altro, coinvolgimento nelle decisioni degli enti corrispondenti a livelli territoriali più ampi sono un'endiadi: «distinte espressioni di un unitario concetto di autonomia»<sup>49</sup>. Ciò vale anche nel campo ora in esame. Non è il caso di ripercorrere la giurisprudenza costituzionale sulle numerose forme di esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni previste da legislazioni di settore, o quella che, pur riconoscendo la sussistenza di «nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia» dei Comuni, ha ammesso l'inevitabile storicità e flessibilità di tali funzioni. Basterà ricordare una singola sentenza, su fattispecie in un certo senso simmetrica a quella qui considerata: non l'istituzione obbligatoria, ma l'autoritativa soppressione, mediante legge regionale, di organismi associativi – le comunità montane in Friuli-Venezia Giulia –. I principi sono gli stessi: «[t]anto la concreta istituzione quanto la soppressione delle comunità montane comportano un'intromissione nell'originaria autonomia organizzativa e funzionale dei

---

*lità e possibili rimedi*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, sp. pp. 5-9. L'autore sottolinea anche l'importanza del voto ponderato, quando la scelta degli organi di governo di ambito sovracomunale è fatta congiuntamente dai rappresentanti di Comuni differenti per dimensioni demografiche.

(48) F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in *Le Autonomie della Repubblica*, cit., p. 116, dopo avere affermato l'opportunità (e la legittimità) di associazioni obbligatorie "forti" tra piccoli Comuni, afferma anche la necessità di garanzie democratiche per questi Comuni e le loro popolazioni: in occasione della costituzione delle associazioni, di eventuali modifiche al loro assetto, nonché dell'approvazione dei principali atti politici e di indirizzo.

(49) L. VANDELLI, *Gli Enti locali nel processo di regionalizzazione, tra garanzia e partecipazione*, *ibidem*, p. 41.

Comuni interessati, autonomia che è garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione non solo nei confronti dello Stato e delle Regioni ad autonomia ordinaria, ma altresì nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale (...). Il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e l'originaria posizione costituzionale di autonomia di questi ultimi comporta (...) che le determinazioni regionali relative alla creazione o alla soppressione delle comunità montane, per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale, debbano necessariamente coinvolgere gli stessi Comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale<sup>50</sup>. In questo modo, la Corte ha individuato, proprio sul finire della vigenza dell'originario Titolo V, un limite alla competenza legislativa delle Regioni speciali, a norma della legge cost. 2/1993. Lo stesso limite dovrebbe valere, a maggior ragione nella vigenza del nuovo Titolo V, per tutti i legislatori, essendo una conseguenza del riconoscimento dell'autonomia locale come principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano.

Quindi, come la soppressione, così anche l'istituzione di organismi associativi può avvenire per scelta autoritativa del legislatore competente: scelta eventualmente demandata, nella sua concreta adozione, al potere esecutivo, ma in ogni caso operata secondo la legge. Tuttavia, la legge – oltre a configurare tale organismo come rappresentanza di secondo grado degli enti di base – deve tenere conto dell'autonomia di questi ultimi, coinvolgendoli in modo effettivo nelle decisioni da prendere. Non conduce a conclusioni diverse l'esame, sul punto, della Carta europea dell'autonomia locale, anche ad accettarne la lettura, naturalmente alquanto autonomista, del Congresso delle autorità locali e regionali (*Congress of local and regional authorities*, CLRA), organo consultivo, composto da rappresentanti delle autonomie territoriali dei Paesi del Consiglio d'Europa<sup>51</sup>. Nella raccomandazione sul quadro istituzionale della coope-

---

(50) Corte cost., sent. 229/2001 (e su di essa, di recente, L. VANDELLI, op. ult. cit., p. 52).

(51) Su questo trattato cfr. M. BELLOCCI e R. NEVOLA (a cura di), *L'applicazione in Italia della "Carta europea dell'autonomia locale"*, ottobre 2011, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (sezione *Documentazione – Studi e ricerche*; si tratta delle risposte dell'Ufficio Studi della Corte costituzionale



razione intercomunale<sup>52</sup>, il CLRA ha riconosciuto che tale cooperazione può anche essere imposta ai Comuni, anche se si è consigliato di farlo mediante previsioni espresse di legge e previa consultazione con gli enti interessati. In un più recente rapporto di monitoraggio, si è poi osservato che in Italia un'espansione della cooperazione sembra particolarmente opportuna, e preferibile all'imposizione di fusioni coattive, poco compatibili con la tradizionale cultura e sensibilità municipale nazionale. E se preoccupazioni sono state sollevate in merito all'attribuzione a consorzi locali indipendenti di responsabilità che spetterebbero ai Comuni<sup>53</sup>, l'accento critico è appunto sulla ritenuta indipendenza di tali organismi<sup>54</sup>, mentre tra i suggerimenti figura nuovamente quello di «migliorare i meccanismi di consultazione degli Enti locali».

Che poi contenuto, estensione e modi di assolvimento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni possano variare, a seconda delle caratteristiche non solo demografiche dei Comuni, è un sicuro corollario del principio di differenziazione. Questo principio è applicabile senza dubbio alle funzioni, anche sotto il profilo delle regole sul loro esercizio, e probabilmente anche alla disciplina istituzionale degli Enti locali<sup>55</sup> – comunque nel rispetto dei canoni fondamentali di autonomia e democraticità<sup>56</sup> –. Anzi, introdurre e modulare l'obbligo di esercizio associato è un'alternativa a forme di differenziazione più radicali, come quella, autorevolmente proposta in passato, di intervenire sul novero delle funzioni di cui i Comuni di minori dimensioni avrebbero potuto essere titolari<sup>57</sup>.

---

ad alcune questioni formulate dalla delegazione del Congresso delle autorità locali e regionali); G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla carta europea dell'autonomia locale*, in *www.federalismi.it*, 20/2012.

(52) Raccomandazione 221 (2007), adottata il 1° giugno 2007: § 7 e § 11.a.x.

(53) Rapporto del comitato di monitoraggio *Local and regional democracy in Italy*, 19 marzo 2013, CG(24)8Final. V. soprattutto la sezione (§§ 70-77) sull'art. 10 della Carta europea, relativo al diritto di associarsi delle autorità locali.

(54) Raccomandazione 337 (2013), adottata il 19 marzo 2013, in seguito al rapporto cit. sopra.

(55) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo*, cit., p. 875.

(56) Cfr. ancora O. CHESSA, *La forma di governo provinciale*, cit., pp. 14-17.

(57) Cfr. ad es. *Legge di principi sui poteri locali*, cit.

In terzo luogo, ad avviso di chi scrive, non sarebbe corretto appiattare lo storico problema dell'insufficienza dimensionale dei Comuni su profili meramente finanziari: il che rileva soprattutto con riguardo alla competenza statale di coordinamento finanziario, di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

In linea generale, è opportuno ribadire che tiene assai poco l'equazione, ventilata in sede politica, tra riduzione dell'autonomia e riduzione della spesa, e che l'autonomia possiede un valore difficile da liquidare in termini prettamente finanziari<sup>58</sup>. Eppure, come ricordato anche in questa sede<sup>59</sup>, sullo sfondo della crisi, la competenza di coordinamento finanziario ha dimostrato, e in buona parte anche già realizzato, la vocazione a espandersi trasversalmente, assorbendo segmenti di ogni genere di materie<sup>60</sup>. Ciò è avvenuto anche in materia di ordinamento locale, di comunità montane e, in genere, di associazioni tra Comuni: benché questa materia esuli dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., per ricadere nel comma 4, lo Stato ha potuto ridurre i propri contributi agli organismi associativi, così facendo crescere indirettamente la quota delle loro spese di funzionamento gravanti su risorse delle autonomie<sup>61</sup>; e

---

(58) Cfr. G. GARDINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Una introduzione*, in *www.federalismi.it*, 5/2013, p. 5. Non è una tendenza della sola politica italiana: cfr. G. PIPERATA, *Processi di trasformazione dei poteri locali in Europa: cause, dinamiche, conseguenze*, *ibidem*, p. 4. I rapporti tra crisi economica e recenti riforme, o tentativi di riforme, dell'ordinamento territoriale sono organicamente esaminati da S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2013 (ma v. anche *Id.*, *Il sistema territoriale e la crisi*, in *Le Autonomie della Repubblica*, cit., pp. 11-26); L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2012, e in *www.treccani.it*; *Id.*, *L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, in *www.federalismi.it*, 5/2013 (ma v. anche *Id.*, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *le Regioni*, 2012, pp. 845-897).

(59) Rinvio al contributo di Stefania Parisi.

(60) Cfr. da ultimo G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, e M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, relazioni al convegno organizzato dall'ISSIRFA *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Roma, 13 giugno 2013, in *www.issirfa.cnr.it* (settembre 2013).

(61) Peraltro, si è ritenuto necessario che la decurtazione fosse modulata in termini non palesemente irragionevoli: cfr. Corte cost., sent. 326/2010 (secondo la quale è irragionevole il de-fi-

anche prescrivendo alle Regioni di intervenire per conseguire una riduzione drastica di tali spese, purché alle Regioni stesse fossero conservati sufficienti margini di discrezionalità nell'elaborazione di tali interventi<sup>62</sup>. Al legislatore centrale si è anche permesso di fissare un divieto generale per una certa categoria di spese all'interno degli organismi associativi, segnatamente interdicensi la corresponsione di emolumenti ai loro amministratori<sup>63</sup>.

Ma l'operazione normativa avviata nel 2010 e tuttora in corso, con riguardo all'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli Comuni, ha caratteri diversi: non ha, come oggetto diretto e principale, attività di spesa; è priva di obiettivi finanziari determinati o anche determinabili nell'*an*, nel *quando* e nel *quantum*. Lo attestano le stesse relazioni tecniche con cui il Governo ha accompagnato i disegni di legge di conversione dei tre decreti-legge del 2010, 2011 e 2012<sup>64</sup>. In effet-

---

nanzamento dei mutui pluriennali stipulati con il concorso dello Stato dalle comunità montane, che hanno maturato al riguardo un legittimo affidamento; e così pure la cessazione del finanziamento statale alle comunità montane previsto da tutte le pertinenti disposizioni di legge, individuate con formula generica, onnicomprensiva e pertanto tale da causare incertezza su fonte e destinazione dei trasferimenti soppressi), e sent. 27/2010 (è irragionevole la riduzione dei finanziamenti alle comunità montane in base a criteri puramente altimetrici).

(62) Corte cost., sent. 237/2009. In modo analogo si può leggere Corte cost., sent. n. 236/2013, con riguardo agli organismi ivi considerati.

(63) Corte cost., sent. 151/2012.

(64) Sull'art. 14 del d.l. 78/2010, cfr. XVI Legislatura, As 2228: «[l]e disposizioni [dei commi 25-32] sono volte a razionalizzare l'esercizio delle funzioni da parte degli enti di più piccola dimensione con risparmi che non sono però quantificabili»; cfr. anche il dossier del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. D.l. n. 78/2010 – AC 3638. Schede di lettura*, 373, pt. 1, 18 luglio 2010, dove, in merito alle stesse disposizioni, si ricorda che «[n]el corso dell'esame del provvedimento presso il Senato, in merito all'eventualità che dall'esercizio associato di funzioni discendano nella fase iniziale oneri di implementazione e avvio del servizio, il Governo ha affermato che non si dispone di elementi sull'effettivo impatto delle misure stesse. Per tale ragione non si è operata alcuna iscrizione di risparmi che pure si ritiene potranno prodursi in ragione delle economie di scala che le norme potranno assicurare». Sull'art. 16 del d.l. 78/2011, cfr. XVI Legislatura, As 2887: «[t]ale disposizione determina un effetto finanziario positivo sui saldi di finanza pubblica, che, allo stato attuale, non si è in grado di quantificare»; cfr. il dossier del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *D.l. 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Schede di lettura*, 535/1, 30 settembre 2011, sub art. 16, commi 1-26, 29-30, dove tra l'altro si avverte del rischio di oneri connessi all'avvio del-

ti, ciò a cui si mira non è un immediato contenimento della spesa corrente, con precisi effetti sui saldi di bilancio, né un aumento della sola economicità dell'amministrazione comunale, bensì un'ampia riforma delle istituzioni e delle funzioni del governo locale. È un obiettivo più ambizioso: ma proprio per questo è difficile da riconciliare con il concetto del coordinamento finanziario, a meno di dilatarlo a dismisura.

Dunque, se non si vuole adottare un'interpretazione di questo concetto ancora più ampia di quella già corrente, quale dovrebbe essere la base giuridica per i recenti interventi legislativi dello Stato? Ad avviso di chi scrive, l'unica alternativa è guardare all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Al Governo Monti non è riuscito di integrare questa disposizione con un riferimento ai «principi generali dell'ordinamento» di Comuni, Province e Città metropolitane<sup>65</sup>. Occorre quindi rivolgersi alle clausole sulle funzioni fondamentali o sulla forma di governo per chiedersi – secondo prospettive già avanzate in dottrina – se la disciplina dell'associazionismo non possa ricadere nella sfera applicativa di questa disposizione costituzionale, almeno quando l'associazione diviene il modo stesso di essere dei Comuni, sì da alterare il profilo istituzionale dell'ente<sup>66</sup>; ovvero quando le regole sull'associazionismo modificano la forma di governo dell'ente in ciò che è stato chiamato il suo versante esterno<sup>67</sup>.

Bisogna riconoscere che, a prima lettura, la recentissima sentenza

---

le unioni speciali. Sull'art. 19 del d.l. 95/2012, cfr. XVI Legislatura, As 3396, secondo il quale vi è invarianza della spesa. A proposito del d.d.l. As 1212, cfr. Corte dei conti, appunto cit., p. 6: «i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi».

(65) Cfr. XVI Legislatura, As 3520. Era una delle clausole con cui, secondo il Governo, si volevano codificare «materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che tuttavia sono emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato» (cfr. relazione illustrativa).

(66) G. MELONI, *Organismi comunali ed ente intermedio*, in *Annuario DRASD 2011*, a cura di R. BALDUZZI, Milano, Giuffrè, 2011, p. 39.

(67) P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 62-63, p. 170; cfr. anche *Id.*, *Aggregazioni pubbliche e governo locale*, in *www.federalismi.it*, 5/2013. In dottrina, preoccupazioni per la frammentazione a livello regionale di ciò che si potrebbe definire l'ordinamento dell'intercomunalità sono espresse da G.C. DE MARTIN, *La regionalizzazione*, cit., p. 35 e pp. 37-38.

22/2014 sembra decisamente accogliere tesi opposte a quelle qui sostenute. In estrema sintesi, sulla scorta dei precedenti<sup>68</sup>, la Corte ha definito le funzioni fondamentali come quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale degli Enti locali, comprese le funzioni storicamente affidate alle varie categorie di enti ed essenziali per la vita associata delle comunità stabilite nei relativi territori. In virtù dell'art. 117, comma secondo, lett. *p*), Cost., lo Stato può identificare tali funzioni, ma non disciplinarle e organizzarle<sup>69</sup>: nemmeno regolando casi e modi del loro esercizio associato. Di conseguenza, per smentire l'incostituzionalità dell'obbligo di esercizio associato per i Comuni fino a 5000 abitanti, la Corte ha fatto ricorso alla clausola del coordinamento finanziario: «le norme denunciate risultano (...) decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando 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". Se si tiene conto di quanto detto sopra – e in particolare dell'impossibilità, ammessa dallo stesso Governo, di quantificare gli effetti finanziari delle norme in questione – è evidente che siamo dinanzi a un'altra mutazione del concetto di coordinamento finanziario, che ormai si manifesta capace di abbracciare anche misure volte genericamente a migliorare l'efficienza e la "virtuosità" dell'amministrazione, persino quando la loro effettiva idoneità allo scopo possa essere messa in discussione, come avvenuto nel caso da parte della Corte dei conti. Da ultimo, a metà tra ragionevolezza e opportunità delle scelte legislative, conviene rammentare la considerazione secondo cui, nella disciplina delle associazioni tra Comuni, si dovrebbe fissare un tetto massimo, oltre a uno minimo, per le dimensioni demografiche di questi or-

---

(68) Si rinvia a *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali*, cit., 268 ss., cui *adde* le considerazioni svolte da Corte cost., sent. 220/2013 (edita già con numerosi commenti in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

(69) In realtà, Corte cost., sent. n. 307/2009 ha ricondotto alla determinazione delle funzioni fondamentali anche un principio non certo scevro di risvolti organizzativi e sostanziali, quale la separabilità tra gestione della rete idrica e gestione del servizio relativo.

ganismi, «evitando di trasformar[li] in Province mascherate»<sup>70</sup>. Per ora, la preoccupazione è in larga parte prematura: le soglie minime previste dalla normativa vigente sono ben lontane da quelle immaginabili per le Province<sup>71</sup>; quanto alle dimensioni effettive, benché esistano unioni relativamente grandi<sup>72</sup>, secondo i dati più aggiornati la media è di 20655 amministrati, mentre solo il 5,4% delle unioni comprende più di 10 Comuni<sup>73</sup>.

### 5. In luogo delle conclusioni

Tracciato il quadro delle ultime tendenze della legislazione e dei principi costituzionali, logica vorrebbe che si mettessero a raffronto le une e gli altri, per trarre alcune conclusioni. Tuttavia, sarebbe tutto sommato poco utile farlo a proposito delle norme già in vigore, sulle quali la Corte costituzionale in parte si è già pronunciata, in parte lo farà tra breve con una nuova decisione; mentre il disegno di legge attualmente all'esame del Senato potrebbe subire ulteriori modifiche, o non essere affatto approvato, anche a causa delle perduranti incertezze nella politica generale del Paese.

Ad ogni modo, almeno alcuni elementi presenti nella normativa in vigore e confermati, per ora, in quella *in itinere* possono essere valutati positivamente, alla luce dei principi enucleati: le soglie demografiche previste nella legge statale per l'esercizio associato delle funzioni sono relativamente flessibili, e possono essere modulate dalle Regioni tenendo conto dei caratteri non solo demografici dei singoli Comuni; la con-

---

(70) G.C. DE MARTIN, appunto cit., p. 6; *Id.*, *D.d.l. governativo 26 luglio 2013 sulle Città metropolitane, sulle Province e sulle unioni e fusioni di Comuni: un progetto da rivedere a fondo*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 31 luglio 2013. V. anche il cit. appello *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*.

(71) Cfr. art. 14, comma 31, d.l. 78/2010: «[il] limite demografico minimo delle unioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter».

(72) Gli amministrati sono 167720 per l'unione di Comuni e circondario dell'Empolese Valdelsa (*www.empolese-valdelsa.it*); 99943 per l'Unione dei Comuni del Camposampierese (S. FATTORE e L. GALLO, *Dall'Unione alla federazione dei Comuni: il caso (di successo) del Camposampierese*, in *Amministrare*, 2013, pp. 337-354).

(73) *Atlante dei Piccoli Comuni 2013*, cit., p. 208.

certazione tra Regioni e Comuni è affermata come metodo per la determinazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni dei piccoli Comuni; a questi ultimi è data la scelta tra unione e convenzione; la disciplina dell'uno come dell'altro strumento è tracciata nella legge statale in termini elastici, non autoapplicativi né eccessivamente dettagliati<sup>74</sup>. È anche apprezzabile, nel progetto all'esame del Parlamento, il tentativo di razionalizzare la struttura della disciplina statale, concentrando nell'art. 32 Tuel la maggior parte delle norme istituzionali sulle unioni, e nell'art. 14 del d.l. 78/2010 quelle sulle funzioni fondamentali e sul loro esercizio obbligatoriamente associato.

Conviene fermarsi qui, in attesa dei prossimi sviluppi, rinunciando per ora a vere e proprie conclusioni. In luogo di esse, per sintetizzare quanto si è cercato di esporre, piace ricordare un contenuto della già citata proposta Isap. Essa, tra le altre cose, sosteneva che la riduzione dei costi, attesa dalla razionalizzazione della geografia comunale, avrebbe dovuto tradursi in una riduzione degli oneri fiscali per le popolazioni interessate<sup>75</sup>: queste ultime dovevano essere chiamate a scegliere se mantenere immutate le istituzioni esistenti, o accettare un loro ridimensionamento beneficiando dei risparmi conseguenti. Non è possibile, in questa sede, indagare se e come questa proposta possa essere realizzabile, oggi, dal punto di vista giuridico, contabile e finanziario: anche quando fu presentata si avvertì che essa presupponeva una revisione del sistema finanziario complessivo. Certo, sul piano teorico, la proposta ha il merito di riportare allo spirito dell'art. 133, comma secondo, Cost. per ricordare tre caratteri importanti che le decisioni sulla geografia amministrativa hanno, o dovrebbero avere: esse, anche quando hanno rilevanza finan-

---

(74) Peraltro, non è affatto escluso che singoli punti della legislazione recente o in corso di approvazione sfuggano a più specifiche censure di incostituzionalità. Ad es., nel d.d.l. As 1212, l'art. 21, comma 2, lett. a), nel novellare l'art. 32, comma 3, Tuel, così dispone: «Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune». Tuttavia, la già cit. Corte cost., sent. 237 del 2009, ha annullato una disposizione relativa alla garanzia della presenza, negli organi consiliari delle comunità montane, di rappresentanti delle minoranze; questa disposizione, scrisse la Corte, «esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi, che (...) rientra nella competenza residuale delle Regioni».

(75) *Legge generale*, cit., p. 42 e p. 69 (art. 21, comma V, dell'articolo).

ziaria, non sono mai esclusivamente o prevalentemente tecniche, e conservano un carattere spiccatamente *politico*; perciò, dovrebbero avere anche carattere *democratico*, ossia risultare aperte, o almeno comprensibili, ai decisori politici di ultima istanza, vale a dire ai cittadini; ciò dovrebbe valere in particolare per le comunità locali più direttamente interessate dai disegni di riordino, in una Repubblica che ha tuttora tra i suoi principi fondamentali quello *autonomistico*<sup>76</sup>.

Da queste comunità si possono legittimamente attendere scelte di autonomia nel senso più pieno: scelte democratiche che contribuiscano, dal basso, a conformare e costituire l'assetto complessivo; con l'assunzione, al contempo, delle responsabilità connesse.

---

(76) Cfr. più di recente F. POLTI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, cit., pp. 32-33.