

# Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane

---

---

di Paola Morbioli e Roberto Tommasi\*

## *Sommario*

**1.** *Il contesto.* – **2.** *L'inquadramento dell'istituzione comunità montana e la sua evoluzione nella normativa nazionale.* – **3.** *Il percorso della Regione Emilia-Romagna: coerenze di obiettivi e innovazioni istituzionali.* – **4.** *I condizionamenti del quadro nazionale.* – **5.** *Il riordino delle comunità montane e la loro riconduzione ad unioni di comuni.* – **6.** *Le unioni istituite dai comuni facenti parte delle comunità montane soppresse.* – **7.** *La riduzione dei costi degli organi delle nuove comunità montane.* – **8.** *L'attuazione della riforma: dalla proposta di ridelimitazione ai decreti successivi.* – **9.** *Il contenuto dei decreti successivi.*

## **1. Il contesto**

La maggioranza della popolazione della Regione Emilia-Romagna vive in comuni con meno di 10.000 abitanti (circa il 78,8% del totale). Proprio in considerazione di tale quadro di frammentazione istituzionale la Regione ha da tempo avviato una politica di sostegno ai processi di aggregazione intercomunale<sup>(1)</sup>.

La prima significativa iniziativa legislativa in questo senso è rappresentata dalla legge regionale 24/1996<sup>(2)</sup>, dedicata

---

(\*) Paola Morbioli, funzionario del Servizio affari istituzionali e delle autonomie locali, Regione Emilia-Romagna ha elaborato i §§ da 1 a 4. Roberto Tommasi, dirigente del medesimo Servizio, ha elaborato i §§ da 5 a 9.

(1) Sugli interventi normativi più risalenti in tema di adeguatezza dimensionale degli enti territoriali, si veda R. FILIPPINI, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale: problematiche e prospettive*, in *Regione e Governo locale*, n. 5/1995, p. 599 ss.

(2) Recante "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle

specificamente al riordino territoriale e al sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni. Successivamente, in attuazione della normativa statale di decentramento, che aveva nel frattempo introdotto il concetto di ambito ottimale per la gestione delle funzioni e dei servizi<sup>(3)</sup>, venne adottata la legge regionale 3/1999<sup>(4)</sup>.

Attraverso la concertazione delle politiche di sviluppo territoriale, sostenuta con il percorso normativo più ampiamente illustrato di seguito, si sono costituite in Emilia-Romagna 52 forme associative sovracomunali, nell'ambito delle quali ben 306 comuni, su un totale di 341, hanno individuato una delimitazione condivisa degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni. In particolare sul territorio emiliano-romagnolo vi sono oggi 20 unioni di comuni, 12 associazioni intercomunali, e 18 comunità montane.

Tali enti di livello sovracomunale, avvalendosi di un forte grado di integrazione tra le strutture dei comuni, che arriva in molti casi al trasferimento del personale comunale, gestiscono complessivamente circa 800 funzioni o servizi comunali in forma associata. Gran parte di tali enti sovracomunali saranno a breve protagonisti di un'ulteriore fase di riordino territoriale, che darà attuazione al Titolo II della legge regionale 10/2008.

---

fusioni di comuni". Per una ricostruzione, aggiornata a marzo del 2000, dello stato di attuazione della legge cfr. F. PARON, *Il riordino territoriale in Emilia-Romagna: un primo bilancio*, in questa Rivista, n. 2/2000, p. 419 ss.

(3) L'art. 3, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, prevedeva che "Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale".

(4) L.r. 21 aprile 1999, n. 3, recante "Riforma del sistema regionale e locale".

## 2. *L'inquadramento dell'istituzione comunità montana e la sua evoluzione nella normativa nazionale*

Come è noto, ormai da tempo l'istituzione comunità montana è alla ribalta delle cronache ed è oggetto di attenzioni particolari da parte della classe politica. Le comunità montane, istituite con la legge 1102/1971<sup>(5)</sup> per attuare il principio costituzionale dello speciale sostegno alla montagna, sino alle recenti riforme legislative rappresentavano, nei territori montani, un ente necessario, assimilato solo in seguito, con l'art. 27 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito t.u.e.l.), alla figura dell'"unione di comuni".

L'operazione di assimilazione alle unioni era stata originariamente effettuata con la legge 265/1999<sup>(6)</sup>, che qualificava le comunità montane quali "unioni montane", nell'evidente intento di sottolinearne la nuova vocazione funzionale<sup>(7)</sup>.

La comunità montana si configurava dunque quale ente per l'esercizio associato delle funzioni comunali, specie del genere "unione di comuni", alla quale, con riguardo al suo profilo di ente necessario caratterizzato da funzioni proprie, rivolte alla valorizzazione delle zone montane, si applica la specifica disciplina speciale, e, in via generale e residuale, la disciplina dettata per le unioni di comuni<sup>(8)</sup>.

---

(5) Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; per un inquadramento generale dell'istituto cfr., *ex multis*, L. VANDELLI e E. BARUSSO, *Commento* agli articoli 27 e 28 del d.lgs. 267/2000, in L. VANDELLI (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie locali*, vol. 1, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Rimini, Maggioli, 2004, p. 839 ss.

(6) Legge 3 agosto 1999, n. 265, recante "Disposizioni in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali, nonchè modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142".

(7) Su questo aspetto e, più diffusamente, sul tema dell'associazionismo intercomunale: C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in questa Rivista, n. 2/2000, p. 305 ss.

(8) A tale proposito, infatti, l'ultimo comma dell'art. 28 del t.u.e.l., relativo alle "Funzioni", dispone espressamente che: "Alle comunità montane si applicano le

L'art. 27, comma 4, del t.u.e.l. conferiva al legislatore regionale un'ampia potestà in relazione alla disciplina delle comunità montane, con particolare riferimento alle modalità di approvazione dello statuto, alle procedure di concertazione, alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali, ai criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea ed ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Tali profili dovevano essere dunque, secondo la normativa del 2000, i contenuti minimi necessari della disciplina regionale.

Inoltre, già nel 1999, le Regioni erano state chiamate ad effettuare la cosiddetta "riperimetrazione" delle comunità montane seguendo il principio base dell'adeguatezza della loro dimensione organizzativa<sup>(9)</sup>. L'operazione di ridelimitazione degli enti era guidata dai principi di cui all'art. 27, comma 5, del t.u.e.l., che prevedevano in sostanza la possibilità di ridelimitare le comunità montane ampliandone i confini con l'inclusione dei territori di quei comuni i quali, anche se di pianura, fossero

---

disposizioni dell'articolo 32, comma 5" il quale a sua volta prevede che: "Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente". È compito degli operatori effettuare il cosiddetto giudizio di compatibilità delle norme di principio destinate agli enti locali con le specificità della figura istituzionale dell'unione, *alias* comunità montana. L'operazione non è immediata, soprattutto con riferimento all'applicazione dell'inciso che prevede che "il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente", disposizione che va necessariamente conciliata con la previsione, di cui all'art. 27, comma 2 del t.u.e.l., in base alla quale nel sistema elettorale delle comunità montane è necessario rispettare il principio di garanzia della rappresentanza delle minoranze.

(9) V. art. 7, comma 2, della legge 265/1999, ai sensi del quale entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge le Regioni dovevano disporre, ove occorresse o su proposta dei comuni interessati, il riordino territoriale delle comunità montane, verificando l'adeguatezza della dimensione delle comunità montane esistenti, anche rispetto all'attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'adeguamento degli statuti alle nuove norme sulla composizione degli organi.

“parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della comunità”<sup>(10)</sup>.

La Regione Emilia-Romagna diede forma a quella stagione di riordino con la legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 recante “Disciplina delle forme associative ed altre disposizioni in materia di enti locali”.

### *3. Il percorso della Regione Emilia-Romagna: coerenze di obiettivi e innovazioni istituzionali*

La l.r. 11/2001 fu il frutto di un intenso lavoro di concertazione con gli enti locali, grazie al quale si ottenne un testo ampiamente condiviso che, nell’adeguare la disciplina regionale al quadro nazionale, rafforzava il sostegno ai processi di aggregazione e associazione tra enti locali e poneva la Regione all’avanguardia nella disciplina della materia.

Obiettivo di fondo della legge, in aderenza al principio di sussidiarietà, era quello di perseguire la massima integrazione nelle strutture e nella prestazione dei servizi, realizzando economie di scala, migliorando la funzionalità delle amministrazioni e valorizzando le potenzialità delle istituzioni presenti sul territorio. Il processo di aggregazione dei piccoli comuni era infatti finalizzato, e lo è tuttora, a realizzare l’assetto organizzativo più appropriato allo svolgimento delle fondamentali funzioni di governo, nell’ambito di un federalismo che concepisce come

---

(10) Art. 27, comma 5, t.u.e.l.: “La legge regionale può escludere dalla comunità montana i comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva, restando sempre esclusi i capoluoghi di provincia e i comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti. L’esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall’Unione europea e dalle leggi statali e regionali. La legge regionale può prevedere, altresì, per un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata, l’inclusione dei comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della comunità”.

prioritaria nella distribuzione del potere la centralità del cittadino e delle sue esigenze.

In rapporto al disegno di adeguamento delle dimensioni organizzative a cui si improntava il quadro normativo nazionale, la l.r. 11/2001 si poneva alcuni obiettivi ulteriori: contemperare il massimo rispetto dell'autonomia, anche organizzativa, degli enti locali, con l'esigenza di evitare la realizzazione di duplicazioni nei livelli di governo, ovvero dispersioni di risorse umane e materiali. A tal fine venivano predisposti da un canto strumenti di tipo organizzativo (modelli di riorganizzazione degli apparati), e dall'altro di ordine finanziario (criteri di graduazione degli incentivi).

L'apporto innovativo più originale della legge riguardava proprio l'organizzazione delle comunità montane: l'art. 13 della l.r. 11/2001, prevedeva infatti che nel territorio della comunità montana potessero essere individuate delle "zone per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali delegati" alla stessa. Le zone, individuate dai comuni secondo un criterio di omogeneità ed adeguatezza territoriale, non rappresentavano nuovi centri decisionali, organi della comunità, ma erano invece concepite come meri ambiti territoriali interni, funzionali allo svolgimento delle gestioni associate, regolate a livello sovracomunale dalla comunità montana.

Questa modalità organizzativa rendeva possibile, nelle realtà di montagna, mantenere una coerenza tra il vincolo di necessaria appartenenza dei comuni montani all'ambito ottimale della comunità e l'esigenza di avere un solo livello sovracomunale di governo, evitando così la probabile istituzione di unioni endocomunitarie<sup>(11)</sup>.

---

(11) La disposizione faceva *pendant* con l'art. 14, comma 2, della l.r. 11/2001: "non è corrisposto alcun contributo alle unioni di comuni comprese, in tutto o in parte, in una comunità montana o con questa coincidenti, né alle associazioni comunali il cui territorio coincida, in tutto o in parte, con quello di una comunità montana". Le situazioni di *enclave* già cristallizzate sul territorio potevano di fatto permanere, ma non avrebbero però goduto del favore del legislatore regionale.

Anche con riferimento alla disciplina degli organi delle comunità montane, la l.r. 11/2001 si presentava innovativa in quanto sceglieva di delegificare la materia demandandola all'autonomia statutaria delle comunità stesse, limitandosi a disciplinare i contenuti essenziali degli statuti e le modalità per la loro approvazione.

La l.r. 11/2001 era caratterizzata da una forte connotazione autonomistica anche con riguardo al procedimento di delimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane. Partendo dalla concezione delle comunità come “unioni di comuni costituite (...) per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali” (art. 27, comma 1, t.u.e.l.), la legge regionale poneva la volontà espressa dai comuni in ordine agli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali quale prima fondamentale fase del complesso procedimento di ridelimitazione territoriale.

Il passaggio successivo consisteva nella ricognizione degli ambiti, effettuata dal programma di riordino territoriale; tale atto veniva approvato con una deliberazione della Giunta regionale, previa concertazione con la Conferenza Regione-Autonomie locali, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale.

Per le comunità montane la delimitazione territoriale veniva quindi a coincidere con detti ambiti territoriali ottimali.

Il passaggio finale del procedimento veniva effettuato con un atto di recepimento formale, il decreto di ridelimitazione della comunità montana, del presidente della Giunta regionale: anche la perimetrazione delle comunità montane, in precedenza disposta con legge regionale, già a partire dal 2001, veniva così delegificata<sup>(12)</sup>.

---

(12) Per un'analisi completa dei risultati conseguiti con l'applicazione della citata l.r. 11/2001, si veda al *Relazione sullo stato di attuazione del Programma di riordino territoriale*, a cura dell'Assessorato Innovazione amministrativa e istituzionale.

Successivamente è intervenuta la legge regionale 6/2004<sup>(13)</sup>, che ha consolidato ulteriormente la rete delle gestioni associate, modificando la disciplina istituzionale delle comunità montane, ma non la composizione territoriale delle stesse.

Con la legge regionale 10/2008 la Regione si inserisce quindi nel solco del percorso di sostegno ai processi di aggregazione intercomunale, proseguendo nella valorizzazione, per quanto più possibile, delle autonome determinazioni dei comuni, ed adottando il consolidato metodo partecipativo nell'elaborazione delle politiche di riordino.

Con questa ultima legge la Regione ha infatti tradotto in dato normativo quegli indirizzi in materia di riordino territoriale e di autoriforma dell'amministrazione regionale e locale (contenuti nella deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 5 novembre 2007), che sono stati oggetto di condivisione con il sistema delle autonomie locali attraverso il "Patto interistituzionale per l'autoriforma dell'Amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale", patto sottoscritto il 10 dicembre 2007 tra Regione Emilia-Romagna, ANCI, UPI, UNCEM e Legautonomie regionali<sup>(14)</sup>.

Il nuovo processo di riordino si pone l'obiettivo di fondo di elevare il livello di qualità delle prestazioni, riducendo al contempo, complessivamente, oneri organizzativi, procedurali e finanziari, in un contesto di semplificazione e di rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche, con riferimento agli obiettivi specifici condivisi con province, comuni e comunità montane.

Le esigenze di razionalizzazione e semplificazione del sistema istituzionale fanno perno su di un principio cardine,

---

Autonomie locali, nella collana *Riforme per i diritti*, marzo 2003 (consultabile in [www.regione.emilia-romagna.it/autonomie/collana\\_riformeperidiritti/index.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/autonomie/collana_riformeperidiritti/index.htm)).

(13) L.r. 24 marzo 2004, n. 6, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università".

(14) Sul tema si rinvia al contributo di M. RICCIARDELLI, in questo stesso numero.

quello di puntare all'individuazione di un ambito plurifunzionale adeguato di livello intercomunale, un ambito funzionale sia come livello di governo, sia come ambito di riferimento per la riallocazione delle funzioni. L'ambito così concepito, potendo contare su un'adeguata capacità organizzativa, può essere sede di svolgimento di funzioni anche molto complesse, e al contempo strumento utile ad evitare sovrapposizione di enti e competenze.

L'unione, ente politico di governo, è il modello organizzativo preferibile, tenuto conto del fatto che le funzioni demandate al livello di governo sovracomunale saranno principalmente di pianificazione, regolazione e indirizzo: in tale contesto il riordino delle comunità montane è rivolto a valorizzare la peculiare identità istituzionale delle comunità stesse quali unioni di comuni, specificamente preposte, oltre che all'esercizio associato delle funzioni comunali, alla salvaguardia e valorizzazione delle zone montane.

Questo processo ha come corollari, da un lato, la revisione degli ambiti territoriali, e, dall'altro, l'assimilazione, dal punto di vista dell'assetto istituzionale, delle comunità montane alle unioni di comuni. Mutano, quindi, sia la disciplina degli organi che la configurazione funzionale delle comunità montane: analogamente alle unioni, le comunità montane diventano strumenti operativi dei comuni per governare funzioni e servizi, e si configurano altresì quali enti di gestione associata di funzioni e compiti comunali.

#### *4. I condizionamenti del quadro nazionale*

Nel dar conto delle recenti politiche di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna è doveroso ricordare che le scelte effettuate dal legislatore regionale con la l.r. 10/2008 sono state fortemente condizionate da elementi di contesto esterni al sistema regionale, primo tra tutti la legge finanziaria

per il 2008<sup>(15)</sup>. Con tale legge<sup>(16)</sup> è stata prevista la riduzione, nell'esercizio finanziario 2008, dell'importo di 33,4 milioni di euro del fondo ordinario dello Stato a favore delle comunità montane ed il riordino delle stesse<sup>(17)</sup>. Più precisamente, le disposizioni della legge finanziaria per il 2008 imponevano alle Regioni di intervenire legislativamente, entro il 30 settembre 2008<sup>(18)</sup>, riducendo, a regime, la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, per un importo pari almeno a un terzo della quota del fondo ordinario per l'anno 2007. L'articolo 2, comma 18, in particolare, richiedeva alle Regioni di intervenire operando: la riduzione del numero complessivo delle comunità montane (lett. *a*); la riduzione del numero dei componenti degli organi delle comunità montane (lett. *b*); la riduzione delle indennità dei componenti degli organi delle stesse (lett. *c*). Qualora le Regioni non avessero "adempito" dando attuazione alle disposizioni statali entro il termine previsto, il comma 20 del medesimo articolo 2 stabiliva la produzione di effetti automatici, in gran parte soppressivi delle comunità stesse<sup>(19)</sup>. Tali effetti soppressivi e modificativi si sarebbero prodotti (articolo 2, comma 21) a far data dalla pubblicazione di un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri volto ad accertare l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa imposte alle Regioni<sup>(20)</sup>.

---

(15) Legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)". Per un'analisi delle scelte adottate nelle diverse legislazioni regionali a seguito del condizionamento arrecato dalla citata legge finanziaria si veda: R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in questa Rivista, n. 3/4, 2008.

(16) All'articolo 2, commi dal 16 al 28.

(17) Il risparmio da realizzare sarebbe stato pari complessivamente al 33% sul fondo ordinario per l'anno 2009 ed al 66% per il 2010 e successivi.

(18) Inizialmente il termine era fissato perentoriamente al 30 giugno 2008, ed è stato posticipato dall'art. 4-*bis* del d.l. 3 giugno 2008, n. 97, coordinato con la legge di conversione 2 agosto 2008, n. 129 recante "Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini".

(19) Cfr. art. 2, comma 20, legge 244/2007.

(20) Cfr. il d.P.C.M. 19 novembre 2008, recante "Riordino della disciplina delle

Un elemento di ulteriore aggravamento della situazione finanziaria è stato apportato dalla manovra economica emanata nel corso della scorsa estate dal governo Berlusconi, che ha ulteriormente accentuato il taglio sulle comunità montane. Con l'approvazione dell'art. 76, comma 6-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, sono state infatti previste ulteriori riduzioni dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane<sup>(21)</sup>. Tale disposizione ha chiaramente interferito con l'attuazione in corso d'opera della l.r. 10/2008, aggiungendo un elemento di incertezza circa le risorse finanziarie statali disponibili con riguardo a tutte le comunità montane ed in particolare a quelle che si trovano ad un'altitudine media inferiore a 750 metri sopra il livello del mare<sup>(22)</sup>, ponendo tra l'altro una soglia altimetrica diversa da quella indicata dalla legge 244/2007, presa a riferimento dalla legge regionale di ridelimitazione.

In tale quadro, incoerente e magmatico, la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto, a maggior ragione, indispensabile dare attuazione al processo di riordino prefigurato dalla l.r. 10/2008, fornendo un sostegno alle molteplici realtà territoriali di montagna che, in assenza di tale apporto, normativo e finanziario, si sarebbero trovate in condizioni di dissesto, e nella fattiva impossibilità di svolgere le proprie funzioni.

A completezza del quadro di contesto, è necessario ricordare che sul processo di riordino gravano ancora alcuni elementi

---

comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244", con il quale si è decretata la produzione degli effetti soppressivi di cui al comma 20 per le Regioni Lazio, Puglia e Veneto.

(21) Art. 76, comma 6-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112: "Sono ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare".

(22) Secondo quanto previsto dallo schema di d.m. attuativo dell'art. 76, comma 6-*bis*, il Ministero opererà, più precisamente, il 50% dei tagli su tutte le comunità montane, mentre il restante 50% sarà completamente a carico delle comunità montane con altitudine media inferiore ai 750 metri s.l.m. calcolati in base ai dati elaborati dall'Ente italiano della montagna (EIM).

di incertezza che troveranno a breve definizione. Sulla citata legge 244/2007 (art. 2, commi 17-22), pendono infatti due ricorsi per illegittimità costituzionale, presentati dalle Regioni Toscana e Veneto<sup>(23)</sup>. Sulla scorta di un'ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>(24)</sup>, le Regioni ricorrenti propongono molteplici censure di legittimità costituzionale fondate, in sostanza, sull'assunto che, in base all'attuale riparto di competenze legislative definito dalla Costituzione (ma anche in base ad un'analisi dell'evoluzione storica della materia), la disciplina dell'assetto istituzionale delle comunità montane è a pieno titolo prerogativa del legislatore regionale.

### *5. Il riordino delle comunità montane e la loro riconduzione ad unioni di comuni*

Realizzare le finalità della l.r. 10/2008 significa, con riferimento alle comunità montane, ridurre il numero, ridelimitare o confermare l'ambito territoriale degli enti non soppressi – definiti dalla legge regionale come “nuove comunità montane” – ed infine ricondurre il loro ordinamento a quello delle unioni di comuni<sup>(25)</sup>.

La riduzione delle comunità montane può avvenire attraverso

---

(23) In G.U. serie speciale, rispettivamente, n. 14 del 26 marzo 2008, e n. 16 del 9 aprile 2008.

(24) La Corte, nelle sentenze 244/2005 e 456/2005, ha chiarito che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. La potestà legislativa in materia è tale per cui “non può farsi riferimento ai principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale e segnatamente dal d.lgs. 267/2000”, quindi le disposizioni della legge finanziaria per il 2008, che concepiscono le leggi regionali in materia di comunità montane come attuative integrative della disciplina statale, si presentano palesemente invasive delle competenze legislative regionali come riconfigurate dalla Costituzione a seguito delle modifiche del Titolo V.

(25) Art. 3, comma 1, lett. a). Assimilandone l'ordinamento a quello delle unioni la legge riconosce anche la peculiare identità delle comunità montane quali speciali unioni di comuni (specificamente preposte all'esercizio associato delle funzioni comunali, alla salvaguardia ed alla valorizzazione delle zone montane).

so due misure alternative – l'accorpamento e lo scioglimento – disciplinate direttamente dalla legge<sup>(26)</sup>.

Il riordino deve essere disegnato in maniera tale da garantire che gli enti residui rispettino il principio di non sovrapposizione<sup>(27)</sup>, configurandosi quali enti a servizio dei comuni, possibili sostituti di questi ultimi per lo svolgimento associato di funzioni comunali<sup>(28)</sup>.

Il risultato finale, desiderato dal legislatore regionale quale esito dell'attuazione delle nuove norme, è rappresentato dallo scioglimento di nove comunità montane, con auspicata trasformazione delle stesse in nuove unioni di comuni<sup>(29)</sup> o con incorporazione di uno o più comuni degli enti soppressi<sup>(30)</sup> in una preesistente unione di comuni<sup>(31)</sup>.

Quanto alle comunità montane residue, le stesse possono essere confermate nel loro ambito territoriale attuale, essere oggetto di ridelimitazione<sup>(32)</sup>, o infine, essere oggetto di accorpamento in un unico ente.

---

(26) Art. 4, comma 2.

(27) L'eliminazione di sovrapposizioni e l'incentivazione dell'unificazione in livelli dimensionali adeguati all'esercizio di funzioni e servizi comunali sono principi esplicitati dall'art. 3, comma 1, lett. *d*) e riguardano tanto le nuove comunità montane che le unioni di comuni.

(28) L'obiettivo è perseguito dal legislatore regionale utilizzando anche la leva premiale dell'incentivazione (art. 13, comma 6).

(29) Le quali subentrano a titolo universale, ai sensi dell'art. 6, comma 5, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi della comunità montana preesistente, assumendone le funzioni e la potestà di esercitarne le competenze, di partecipare agli organismi istituiti, di adottare gli atti e le iniziative attribuite alle comunità montane dalle disposizioni delle leggi regionali vigenti.

(30) I territori montani, anche se i relativi comuni sono esclusi da comunità montane o aderiscono ad unioni di comuni, non perdono, ai sensi dell'articolo 2, comma 19, della legge 244/2007, i benefici per gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali ed anche regionali.

(31) Un ulteriore esito previsto esplicitamente dalla legge regionale è costituito dalla fusione dei comuni, facenti parte della comunità montana soppressa, in un unico comune montano (art. 4, comma 2, lett. *d*).

(32) Per inclusione o esclusione di alcuni comuni dal loro territorio, ipotesi che possono realizzarsi anche entrambe contemporaneamente (con riferimento a differenti comuni, ovviamente).

Alle comunità montane che vengono ridelimitate per accorpamento la legge consente<sup>(33)</sup> di esercitare le funzioni anche mediante sportelli di presidio territoriale, competenti ad acquisire tutti gli elementi e gli atti necessari per i vari adempimenti inerenti le funzioni, in modo da poterne assicurare l'esercizio unitario.

#### 6. *Le unioni istituite dai comuni facenti parte delle comunità montane soppresse*

L'attuazione del vasto progetto di riordino dei livelli istituzionali poggia sull'incentivazione della nascita, al posto delle comunità montane soppresse, di nuove unioni di comuni (art. 7). Ciò in quanto il legislatore regionale individua nelle unioni il "livello appropriato"<sup>(34)</sup> per la stabile integrazione delle politiche comunali e per l'esercizio associato, in ambito sovracomunale, di funzioni e servizi comunali<sup>(35)</sup>.

La l.r. 10/2008, nel disciplinare la costituzione dei nuovi enti ad opera dei comuni appartenenti alle disciolte comunità montane, impone alle unioni di prevedere (in sede statutaria) un termine di durata pari almeno a dieci anni.

Solo se lo statuto dei nuovi enti rispetta le condizioni richieste dalla legge<sup>(36)</sup> le unioni potranno esercitare le funzioni

---

(33) Art. 7.

(34) Art. 3, comma 1, lett. b).

(35) I comuni appartenenti alle comunità montane che vengono soppresse sono incentivati ad associarsi in unioni di comuni anche attraverso la previsione di contributi straordinari disciplinati dal nuovo testo dell'art. 14 della l.r. 11/2001, introdotto dal comma 6 dell'art. 13 della l.r. 10/2008: la norma prevede infatti, quali destinatari dei finanziamenti che saranno erogati dalla Regione attraverso il Programma di riordino, accanto alle nuove comunità montane, proprio le unioni di comuni.

(36) Che sono, oltre alla durata ultradecennale, quelle previste dall'art. 6, comma 2, della l.r. 10/2008, che impone allo statuto di introdurre due precise disposizioni: la prima relativa alla necessità – per il recesso da parte dei comuni dall'unione – della maggioranza qualificata pari a due terzi dei componenti il Consiglio comunale, la seconda relativa agli effetti del recesso (che non deve poter operare prima del secondo anno decorrente dall'adozione della deliberazione consiliare di recesso).

delle comunità montane preesistenti, subentrando alle stesse in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi<sup>(37)</sup>.

La legge attribuisce espressamente alle unioni anche la competenza ad adottare gli atti e a dar seguito alle iniziative attribuite agli enti preesistenti dalle disposizioni delle leggi regionali, unitamente alla potestà di partecipare agli organismi dagli stessi istituiti.

Con riferimento agli organi, una specifica disposizione<sup>(38)</sup> prevede, per le unioni che ricomprendono anche comuni non montani, la composizione variabile della Giunta, onde consentire alla stessa di riunirsi in composizione ristretta ai sindaci dei comuni montani quando l'unione delibera sulle funzioni proprie della comunità montana soppressa e su materie di esclusivo interesse dei comuni montani<sup>(39)</sup>.

### *7. La riduzione dei costi degli organi delle nuove comunità montane*

Le nuove comunità montane devono diventare, come le unioni, strumenti operativi dei comuni, configurandosi quali enti di gestione associata di funzioni e compiti comunali.

La nuova legge, oltre a ricondurre l'ordinamento delle nuove comunità a quello delle unioni, mira a ridurre i costi degli apparati di governo.

Le nuove regole attribuiscono agli statuti delle nuove comunità montane il compito di realizzare l'obiettivo in sede di disciplina degli organi e delle loro modalità di elezione.

---

(37) Gli aspetti successorî sono regolati con decreto del presidente della Giunta regionale, che può anche nominare un commissario.

(38) Art. 6, comma 3.

(39) Dato il tenore letterale della disposizione non sembra possibile configurare la norma in termini meramente facoltizzanti e quindi non sembra possibile consentire una diversa scelta statutaria, nel caso in cui i comuni non fossero interessati a cogliere l'opportunità offerta dalla norma, ma fossero viceversa interessati ad occuparsi, tutti, anche delle questioni "montane".

Gli statuti possono infatti optare fra varie tipologie: nel regolare la composizione e le modalità di elezione dei Consigli, essi devono comunque rispettare l'obbligo<sup>(40)</sup> di variare in diminuzione il numero dei componenti degli organi elettivi.

Nel caso in cui gli statuti privilegino il primo modello introdotto dalla legge, il contenimento dei costi della rappresentanza sarà automatico<sup>(41)</sup>.

Se gli statuti optano invece per uno degli altri due modelli<sup>(42)</sup> essi dovranno altresì individuare il numero dei componenti dei Consigli rispettando le nuove soglie, introdotte in funzione del contenimento dei costi<sup>(43)</sup>.

Con riferimento alla Giunta delle nuove comunità montane la legge regionale prescrive che essa sia composta da tutti i sindaci dei comuni aderenti<sup>(44)</sup>, fatto salvo il caso delle comunità montane costituite da almeno otto comuni: in tale ipotesi lo statuto può prevedere che la Giunta abbia una composizione ridotta a non più di cinque sindaci<sup>(45)</sup>.

---

(40) I parametri della nuova legge sono formulati in maniera abbastanza rigida per cui non appaiono derogabili in sede statutaria.

(41) Art. 5, comma 2, lett. *a*). Tale modello consente infatti un immediato, anche se non particolarmente significativo, contenimento dei costi (rispetto a quelli derivanti dall'applicazione del previgente art. 18 della l.r. 6/2004) consistendo nell'elezione di due rappresentanti da parte di ciascun Consiglio comunale, con voto separato dei consiglieri di maggioranza, compreso il sindaco, e di minoranza. Va ricordato, per completezza, che la legge consente allo statuto di prevedere, in luogo della elezione del rappresentante di maggioranza, che il sindaco sia membro di diritto del Consiglio comunitario.

(42) Ed in particolare quelli di cui alle lettere *b*) dell'art. 5, comma 2: elezione congiunta del Consiglio della comunità con sistema proporzionale sulla base di liste concorrenti, in un'unica assemblea alla quale partecipano tutti i consiglieri dei comuni ciascuno dei quali ha diritto a un voto oppure – lett. *c*) – individuazione di tutti i sindaci quali membri di diritto del Consiglio comunitario ed elezione della rimanente quota di componenti con il metodo di cui alla lettera *b*).

(43) Il tetto, determinato in 24, 16 e 13 membri, in relazione a tre diverse fasce di popolazione dell'ente associativo (art. 5, comma 3), non appare derogabile dagli statuti.

(44) Lo statuto deve disciplinare le modalità di elezione del presidente, da scegliersi tra i sindaci.

(45) In tal caso lo statuto del nuovo ente deve prevedere anche che i sindaci siano membri di diritto del Consiglio comunitario o, in alternativa, che sia costituito

Ulteriori disposizioni sono legate alla riduzione dei costi delle indennità dei componenti della Giunta: in base alle nuove regole l'indennità può essere riconosciuta al solo presidente, in quanto per gli assessori tale possibilità è preclusa<sup>(46)</sup>.

### 8. *L'attuazione della riforma: dalla proposta di ridelimitazione ai decreti successivi*

Le direttrici della riforma delle comunità montane – riordino istituzionale e contenimento dei costi – sono destinate a congiungersi in sede di attuazione della legge.

Il procedimento individuato dalla legge regionale 10/2008 per lo scioglimento e la ridelimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane si compone di tre atti fondamentali: la proposta di ridelimitazione<sup>(47)</sup>, il parere degli enti coinvolti ed il decreto di scioglimento del presidente della Regione.

L'organo competente ad adottare il primo atto del procedimento, la proposta di ridelimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane, è la Giunta regionale<sup>(48)</sup>.

Onde adottare tale atto la Regione ha svolto in via preliminare un'intensa attività di consultazione degli amministratori di tutti gli enti locali interessati, anche in collaborazione con le province. Ciò ha permesso di elaborare la proposta di riordino in maniera concertata e condivisa con i territori coinvolti nel processo di riordino.

L'esito delle consultazioni è confluito nell'atto deliberativo adottato dalla Giunta regionale il 28 ottobre 2008<sup>(49)</sup>; il provve-

---

un ulteriore organismo, la Conferenza dei sindaci, i cui componenti non possono percepire alcuna indennità (art. 5, comma 5).

(46) Resta ovviamente salva l'indennità che essi percepiscono in quanto sindaci dei rispettivi comuni.

(47) Atto che deve tener conto delle caratteristiche territoriali, demografiche, socio-economiche complessive e dei preesistenti ambiti di cooperazione tra i comuni.

(48) Art. 4, comma 3.

(49) Rispettando pienamente il termine assegnato dalla legge (31 ottobre 2008).

dimento disegna la prima proposta di riordino, con soppressione di molte comunità montane e ridelimitazione – per incorporazione o esclusione di alcuni comuni – degli ambiti territoriali di numerose altre<sup>(50)</sup>.

Adottato l'atto la Regione ha proceduto a trasmetterlo, in esecuzione della legge, agli enti interessati, cioè a tutte le comunità montane ed ai comuni coinvolti nel percorso di riordino.

I pareri espressi, in merito alla proposta di riordino, dagli organi rappresentativi degli enti sono stati trasmessi alla Regione<sup>(51)</sup> entro il termine del 10 febbraio 2009<sup>(52)</sup>.

Un apposito gruppo di lavoro interdirezionale, costituito in funzione di supporto degli enti locali interessati al processo di riordino<sup>(53)</sup>, ha conseguentemente proceduto ad istruire i decreti recependo le istanze ed apportando le modifiche necessarie a contemperare, per quanto possibile, le scelte regionali con le esigenze espresse dagli enti in relazione alla proposta di ridelimitazione.

L'ultimo atto del procedimento, rimesso alla competenza del presidente della Regione<sup>(54)</sup>, è costituito dal decreto di scioglimento dell'ente (ovvero di ridelimitazione o di conferma dell'ambito territoriale della comunità ove non soppressa); in molti casi l'atto deve disciplinare i profili successori fra le amministrazioni soppresse, i nuovi enti ed i comuni, anche

---

(50) La deliberazione n. 1733 del 2008 contiene, in estrema sintesi, la proposta di sciogliere nove comunità montane, confermarne otto e ridelimitarne una. L'atto è consultabile nel sito *web* dedicato alle gestioni associate ([http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni\\_associate](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate)).

(51) La legge regionale prevede che il parere si intende favorevole nel caso di mancata trasmissione alla Regione del parere e delle eventuali diverse proposte in esso contenute entro il termine di cui alla nota precedente (art. 4, comma 6).

(52) Termine derivante dal combinato disposto delle norme di cui all'art. 4, commi 3 e 6.

(53) Il "Gruppo di coordinamento del processo di riordino territoriale delle comunità montane" è stato istituito con atto del Capo di Gabinetto della presidenza della Regione in data 27 novembre 2008.

(54) Da adottare entro il termine del 28 febbraio 2009, ai sensi dell'art. 4, comma 7.

con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Il presidente della Regione ha adottato, in data 27 febbraio 2009, diciotto decreti<sup>(55)</sup>, alcuni dei quali con effetti successori e con efficacia differita: per gli enti che si trasformano in unioni e per le comunità montane oggetto di ridelimitazione collegata all'incorporazione di alcuni comuni facenti parte di comunità soppresse, i decreti producono effetto dal momento – successivo alle elezioni amministrative del 2009 – dell'insediamento degli organi del nuovo ente; il prodursi degli effetti a tale data è peraltro subordinato alla condizione che la nuova unione di comuni sia costituita entro il 30 giugno 2009, poiché, in caso di mancata costituzione dell'unione, al 30 giugno le comunità montane sono comunque soppresse.

### 9. *Il contenuto dei decreti successori*

I decreti del presidente della Regione possono essere distinti, in base agli oggetti dagli stessi disciplinati, in tre tipologie: decreti di conferma, decreti di ridelimitazione e decreti di soppressione delle comunità montane.

La conferma dell'ambito territoriale delle comunità montane non dà luogo ad alcuna novazione soggettiva, poiché l'ente conserva, come ovvio, la titolarità del proprio patrimonio e di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi in corso: i decreti di conferma<sup>(56)</sup> si limitano pertanto a stabilire ed assegnare ai comuni il termine<sup>(57)</sup> per l'approvazione delle modifiche

---

(55) Oltre ad essere pubblicati sul Bollettino ufficiale della Regione i decreti sono visibili sul sito *web* dedicato alle gestioni associate ([http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni\\_associate](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate)).

(56) Le sei comunità montane i cui ambiti sono confermati sono le seguenti: Comunità montana Appennino Reggiano, Comunità montana Appennino Forlivese, Comunità montana Appennino Cesenate, Comunità montana Parma Est, Comunità montana Appennino Piacentino, Comunità montana Valli del Nure e dell'Arda.

(57) Fissato al 23 aprile 2009.

necessarie ad adeguare gli statuti alle prescrizioni della l.r. 10/2008<sup>(58)</sup>.

I decreti di ridelimitazione<sup>(59)</sup> devono invece regolare anche i profili successori legati alle funzioni ed alle risorse (comprese le risorse umane ed i contributi già assegnati dalla Regione) degli enti che vengono incorporati nell'ambito della comunità montana e di quelli che dalla stessa invece fuoriescono<sup>(60)</sup>.

I decreti di soppressione riguardano nove comunità montane<sup>(61)</sup> e regolano, in primo luogo, l'ipotesi in cui i comuni appartenenti all'ente in via di scioglimento decidano di dar vita (contestualmente alla soppressione) ad una unione di comuni.

In base ai pareri espressi dagli enti coinvolti la decisione di dar vita all'unione riguarda, nella maggior parte dei casi, la totalità dei comuni della soppressa comunità montana, ma vi sono anche ipotesi più complesse<sup>(62)</sup>.

I decreti individuano, quale termine per l'adozione degli atti costitutivi dell'unione, quello del 23 aprile 2009<sup>(63)</sup>; essi

---

(58) In caso di mancato rispetto dei termini provvede in via sostitutiva il presidente della Giunta regionale, in base alla norma di cui all'art. 8, comma 2.

(59) Che riguardano le tre comunità montane delle Valli del Taro e del Ceno, del Frignano e dell'Alta e Media Valle del Reno.

(60) I decreti in argomento fissano e attribuiscono agli enti il termine per l'adozione delle modifiche statutarie e differiscono l'efficacia della ridelimitazione all'atto all'insediamento dei nuovi organi. I decreti regolano infine i profili legati all'elezione dei nuovi rappresentanti dei Consigli comunali in seno al Consiglio della nuova comunità montana, secondo le modalità previste nello statuto.

(61) E precisamente le seguenti: Comunità montana Cinque Valli Bolognesi, Comunità montana Valle del Samoggia, Comunità montana Valle del Santerno, Comunità montana Modena Est, Comunità montana Modena Ovest, Comunità montana della Valle del Tidone, Comunità montana Acquacheta, Comunità montana Appennino Faentino, Comunità montana Valle del Marecchia.

(62) Vi sono casi in cui solo alcuni comuni decidono di dar vita ad un'unione ed altri in cui l'esito dello scioglimento della comunità montana è il seguente: alcuni comuni istituiscono un'unione, alcuni comuni restano esclusi da qualsiasi forma associativa ed altri comuni ancora confluiscono in una preesistente comunità montana che viene appositamente ridelimitata in ampliamento.

(63) Il termine, contenuto nei decreti presidenziali di soppressione delle comunità montane, è stato concordato con gli enti interessati in sede di consultazione.

dispongono inoltre – nell’ipotesi in cui la trasformazione in unione<sup>(64)</sup> avvenga ad opera di tutti i comuni dell’ente soppresso – il subentro del nuovo ente, a titolo universale, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, nonché nella titolarità dei beni e delle risorse<sup>(65)</sup> della soppressa comunità montana<sup>(66)</sup>.

Quanto al personale in servizio presso la comunità montana i decreti ne dispongono – nell’ipotesi più semplice, e cioè quella della trasformazione in nuova unione<sup>(67)</sup> composta da tutti i comuni – il trasferimento, senza soluzione di continuità, presso l’unione, a decorrere dalla data di costituzione del nuovo ente, con conservazione di tutti i diritti maturati presso la comunità montana<sup>(68)</sup>.

Nonostante la complessità dell’operazione di riordino<sup>(69)</sup>, finalizzata alla nascita di nuove unioni di comuni ed alla razionalizzazione delle aree omogenee che andranno a formare le nuove comunità montane dell’Emilia-Romagna (enti la cui presenza istituzionale sul territorio rimane fondamentale per

---

(64) Nei casi più complessi, in cui all’ente disciolto subentrano contemporaneamente varie tipologie di enti (unione, comuni singoli, nuove comunità montane ridelimitate) viene invece prevista una complessa procedura successoria: il presidente della comunità montana d’intesa con la Conferenza dei sindaci deve predisporre una proposta di piano successorio che trasmette al Consiglio della comunità montana per la presa d’atto della stessa nell’ultima seduta utile prima della soppressione; il piano deve essere approvato dagli enti subentranti entro il 31 ottobre 2009 e tali enti devono trasmettere le relative deliberazioni alla Regione, che renderà efficace il piano successorio con decreto del presidente della Giunta regionale.

(65) Ivi compresi i contributi assegnati e/o concessi ma non ancora liquidati al vecchio ente.

(66) I decreti costituiscono titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.

(67) Nei casi più complessi, in cui all’ente disciolto subentrano contemporaneamente varie tipologie di enti (unione, comuni singoli, nuove comunità montane ridelimitate) viene invece prevista, a cura della comunità montana, la predisposizione di un apposito piano successorio, che deve essere trasmesso alla Regione per l’approvazione con decreto presidenziale da adottarsi entro il 30 giugno 2009.

(68) Art. 2112 c.c.

(69) E considerate anche le difficoltà che potrebbero incontrare alcuni territori (il riferimento è soprattutto a quelli che eventualmente non siano completamente soddisfatti dalla sintesi successoria elaborata) nel rispettare uno scadenziario complesso ed articolato quale quello previsto da alcuni decreti.

il governo e la promozione dello sviluppo della montagna), il disegno territoriale che si sta realizzando attua un cambiamento molto profondo del sistema, dal quale si attende un incisivo miglioramento in termini di efficienza e di contenimento dei costi.