

# **Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale.**

di Tommaso F. Giupponi

(saggio destinato agli *Scritti in onore di Giuseppe Palma*)

**Sommario:** 1. Le autonomie territoriali nella Costituzione del 1948: la ritardata attuazione del disegno costituzionale. - 2. La riforma del Titolo V e la legge cost. n. 3/2001: quale destino per l'ordinamento delle autonomie locali? - 3. Un caso emblematico: le forme associative nell'evoluzione della legislazione in materia di enti locali. - 4. Le forme associative degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, tra assetto istituzionale ed esigenze di finanza pubblica.

## ***1. Le autonomie territoriali nella Costituzione del 1948: la ritardata attuazione del disegno costituzionale.***

Come noto, il sistema delle autonomie territoriali rappresenta un punto di osservazione privilegiato dei processi di riforma (in parte attuati, in parte solo abbozzati) che hanno coinvolto l'ordinamento repubblicano nell'ultimo ventennio. Non a caso, l'assetto territoriale è stato indicato come una delle "pagine aperte" lasciate dall'Assemblea costituente,<sup>1</sup> e solo di recente (anche se in modo incompleto) affrontato dalle recenti leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001. La scelta regionalista e autonomista, contenuta nell'art. 5 Cost.,<sup>2</sup> rappresenta però una delle opzioni fondamentali dell'intero ordinamento costituzionale, ispirato ad un pluralismo non solo sociale (ex art 2 Cost.), ma, appunto, anche territoriale. Le autonomie territoriali, pur con le loro differenze, sono quindi chiaramente individuate come enti esponenziali delle proprie comunità, dotate di specifiche potestà pubbliche (normative e amministrative) e portatrici di un proprio indirizzo politico-amministrativo.

Tuttavia, come noto, l'avvio delle Regioni (a parte l'esperienza delle autonomie speciali) risale solo al 1970, a distanza di oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione;<sup>3</sup> mentre l'ordinamento delle autonomie locali ha vissuto ancora più a lungo nell'ambito di una disciplina (quella di cui al T.U. del 1934)<sup>4</sup> evidentemente incoerente con i nuovi principi costituzionali, e radicalmente rivista solo nel 1990.<sup>5</sup> In ogni caso, a parte i riferimenti essenziali di cui agli artt. 5 e 114 Cost.,<sup>6</sup> l'ordinamento delle autonomie locali era rimesso, per espressa scelta del Costituente, interamente alla potestà legislativa dello Stato (art. 128 Cost.).<sup>7</sup> In relazione ai poteri delle Regioni, l'art. 117 Cost. prevedeva una

1 Così, in particolare, A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Milano, 2007, pag. 55 ss. (disponibile anche sul *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it))).

2 Art. 5 Cost.: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

3 Con la nota "legge finanziaria" per le Regioni ordinarie (legge n. 281/1970), a sua volta seguita da una serie di decreti delegati di trasferimento di funzioni statali alle amministrazioni regionali. Di due anni prima, come noto, era stata l'approvazione della legge elettorale regionale (legge n. 108/1968).

4 Cfr. il R.D. n. 383/1934.

5 Attraverso l'approvazione della legge n. 142/1990.

6 Art. 114 Cost.: "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni".

7 Art. 128 Cost.: "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Si veda anche la IX disp. trans., in base alla quale "La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle

competenza legislativa in materia di “circostrizioni comunali”, nonché in relazione a tutta una serie di materie di tradizionale competenza locale;<sup>8</sup> infine, dal punto di vista amministrativo, l’art. 118 Cost. stabiliva che fosse lo Stato ad individuare le funzioni di interesse esclusivamente locale, mentre era previsto che le Regioni esercitassero normalmente le loro funzioni tramite delega agli enti locali.<sup>9</sup>

In quest’ottica di forte uniformità del sistema delle autonomie locali, e di parallelismo tra funzione legislativa regionale e funzione amministrativa delle stesse, un ruolo di evidente condizionamento era riservato in capo allo Stato, attraverso tutta una serie di controlli e di poteri di intervento nei confronti non solo delle Regioni,<sup>10</sup> ma anche degli enti locali.<sup>11</sup> Il sistema della finanza locale, infine, risultava essenzialmente di tipo derivato, ricondotto a trasferimenti statali; mentre un accenno all’autonomia finanziaria delle Regioni era contenuto nell’art. 119 Cost.<sup>12</sup>

Alla luce di tali considerazioni generali, appaiono quindi particolarmente evidenti due dati: 1) allo Stato era riconosciuta una evidente posizione di supremazia nei confronti delle autonomie territoriali; 2) le autonomie locali risultavano di fatto doppiamente condizionate, da un lato dallo Stato, dall’altro dalle Regioni (diverso, come noto, il caso delle Regioni speciali, alcune delle quali tradizionalmente competenti in materia di ordinamento degli enti locali).<sup>13</sup>

Nel complesso, dunque, il disegno costituzionale e la legislazione di attuazione dell’ordinamento regionale e locale confermavano una scelta sostanzialmente intermedia tra gli ordinamenti che riconoscono una piena competenza dello Stato in materia di ordinamento locale (di tradizione tipicamente unitaria, a partire dal modello francese) e gli ordinamenti che rimettono ai singoli Stati o comunità regionali la citata competenza (ad assetto più marcatamente federale, come nel caso statunitense). Un sistema delle autonomie che, storicamente consolidato, trovava quindi un suo riferimento centrale, dal

---

autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.

8 Cfr., in particolare, le competenze ex art. 117 Cost. in materia di “polizia locale urbana e rurale”, “beneficenza pubblica”, “urbanistica” e “viabilità”.

9 Art. 118 Cost.: “Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici”. In base all’art. 129, infine, Comuni e Province erano anche individuate quali “circostrizioni di decentramento dell’amministrazione statale e regionale”.

10 Si pensi, solo per fare qualche esempio, ai controlli sulla legislazione regionale attuati tramite il Commissario del Governo (art. 127 Cost.); alla previsione di specifici controlli di legittimità (e in alcuni casi di merito) sugli atti amministrativi della Regione da parte di appositi organi decentrati dello Stato (art. 125 Cost.); alla stessa procedura di approvazione degli Statuti regionali (art. 123 Cost.).

11 Cfr., in particolare, l’art. 130 Cost.: “Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione”.

12 Art. 119 Cost.: “Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica”.

13 Come, ad esempio, nel caso della Sicilia (che ha sempre avuto una competenza legislativa esclusiva in materia), ma anche del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia-Giulia (originariamente dotati, invece, di competenza legislativa concorrente sull’ordinamento degli enti locali) A sua volta, la Valle d’Aosta e la Sardegna risultavano competenti in via esclusiva in relazione alle sole circostrizioni comunali. Da ultimo, come noto, la legge cost. n. 2 del 1993 ha riconosciuto a tutte le Regioni speciali competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circostrizioni.

punto di vista istituzionale, nello Stato, ma al contempo un interlocutore importante, sul piano essenzialmente funzionale, nelle nuove Regioni, con particolare riferimento, come abbiamo già visto, a tutta una serie di materie di tradizionale competenza amministrativa locale.

Il contrastato avvio dell'esperienza regionalista, i nodi lasciati aperti dal Costituente in merito alla rappresentanza parlamentare delle autonomie territoriali e il ritardato compimento del disegno costituzionale, dunque, hanno pesato a lungo sull'efficienza delle politiche pubbliche a livello territoriale. In particolare, le ambiguità insite nel testo del 1948 non hanno innestato un virtuoso meccanismo di integrazione tra diversi livelli di governo, ma hanno consolidato sovrapposizioni, duplicazioni e scarso coordinamento degli interventi, tra tradizionali tensioni municipaliste e timori di un neo-centralismo regionale. Il tutto, come noto, ha portato ad un rafforzamento (nei fatti) della posizione già preminente dello Stato, a seconda delle circostanze sensibile alle ragioni degli enti locali, a volte alleato delle Regioni. Il tutto, nell'ambito di una sostanziale omogeneità del sistema politico tra i diversi livelli di governo, che ha riversato a lungo a livello territoriale le stesse difficoltà e lo stesso immobilismo che caratterizzava il livello nazionale.

La legislazione ordinaria, lungi dall'attuare in maniera sollecita le indicazioni costituzionali, ha con grande ritardo riformato il sistema delle autonomie territoriali ereditato dal precedente ordinamento (e fondato, essenzialmente, sul già citato TU del 1934). A parte la tardiva attuazione delle Regioni, la prima organica riforma delle autonomie locali, come noto, si è avuta solo con la legge n. 142/1990. Prima di tale data, si segnalano solo sporadici interventi, connessi ad esempio alle elezioni dei consigli degli enti locali, alla disciplina dei controlli o alle prime forme associative.<sup>14</sup> Con l'istituzione delle Regioni, e soprattutto con i successivi decreti di trasferimento di funzioni a Regioni ed enti locali,<sup>15</sup> il problema dell'esatta configurazione dell'ambito dell'autonomia locale inizia, però, a porsi in maniera più evidente, con particolare riferimento all'individuazione dei necessari strumenti di coordinamento tra livelli di governo e all'integrazione delle rispettive politiche sul territorio (come, ad esempio, in ambito socio-sanitario).

Ciò nonostante, soprattutto a partire dagli anni '90, l'ordinamento delle autonomie territoriali ha rappresentato anche il banco di prova di significativi processi di riforma. In particolare, la legge n. 142/1990 ha codificato, a livello di organizzazione delle autonomie locali, una serie di principi e di scelte che in parte sarebbero stati successivamente estesi a livello regionale e, in parte, statale. Si pensi, solo per fare qualche esempio, all'esigenza di un rafforzamento degli esecutivi e della stabilità delle amministrazioni,<sup>16</sup> con il tentativo di una più chiara distinzione tra esecutivo e assemblea (consiglio, organo di indirizzo e controllo; giunta, organo con competenza generale-residuale); alle forme di partecipazione e di accesso ai procedimenti e agli atti dell'amministrazione;<sup>17</sup> o all'individuazione di una

---

14 Si vedano, in questo senso, le leggi nn. 122/1951, 62/1953, 570/1960, 1102/1971.

15 Cfr., in particolare, la legge n. 382/1975 ed il successivo D.P.R. n. 616/1977, che ha avviato un massiccio percorso di trasferimento di funzioni amministrative non solo alle Regioni, ma anche direttamente agli enti locali.

16 Inizialmente perseguito, in realtà, attraverso l'insoddisfacente strumento della c.d. sfiducia costruttiva (cfr. l'art.37 della legge n. 142/1990: "Il voto del consiglio contrario ad una proposta della giunta non ne comporta le dimissioni. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera giunta; deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo sindaco o presidente della provincia e di una nuova giunta [...]. La mozione viene messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto [...]").

17 Grazie alla previsione di forme di partecipazione al procedimento amministrativo e di accesso agli atti

distinzione tra livello politico di indirizzo e livello dirigenziale di gestione.<sup>18</sup> Successivamente, con la legge n. 81/1993, è stata introdotta l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, volta ad un reale potenziamento degli esecutivi locali e ad una definitiva distinzione delle loro funzioni rispetto a quelle delle assemblee elettive.<sup>19</sup>

Ebbene, come già detto, molte di queste scelte sono state successivamente fatte proprie dal livello amministrativo regionale o statale, come nel caso dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, prevista dalle leggi cost. nn. 1/1999 e 2/2001; della disciplina delle forme di partecipazione al procedimento amministrativo e dell'accesso agli atti, estesa all'amministrazione statale e regionale dalla legge n. 241/1990; nonché della distinzione tra funzione di indirizzo, propria degli organi politici, e concreta gestione, rimessa ai dirigenti e ai funzionari pubblici (sul punto, cfr. il d.lgs. n. 29/1993).

Con la legge n. 142/1990, inoltre, affiorano già tutti i temi ancora oggi al centro del dibattito: natura e limiti dell'autonomia normativa locale (con l'inserimento della fonte statutaria accanto alla tradizionale competenza regolamentare connessa all'esercizio delle funzioni);<sup>20</sup> semplificazione dei livelli di governo, al fine di una più efficace azione amministrativa, attraverso la previsione di rinnovate forme associative pensate sostanzialmente nell'ottica di una progressiva fusione tra Comuni (anche se, in origine, solo su base volontaria e in connessione con specifici incentivi);<sup>21</sup> previsione di un

---

delle amministrazioni locali, oltre che di apposite forme di consultazione in relazione a materie di "esclusiva competenza locale". Si veda, in questo senso, quanto stabilito dall'art. 6 della legge n. 142/1990: "[...] Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti *referendum* consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini [...]". Vedi, però, anche il successivo art. 7 della stessa legge, in base al quale "[...] tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione [...]".

18 Cfr., in particolare, l'art. 51 della legge n. 142/1990, secondo cui "[...] spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti".

19 Come noto, la scelta per l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi locali è stata accompagnata dalla previsione di un espresso potere di nomina e di revoca non solo dei componenti della Giunta, ma anche dei dirigenti e, più in generale, dei rappresentanti degli enti locali in enti, istituzioni o società partecipate.

20 Cfr. l'art. 4 della legge n. 142/1990: "I comuni e le province adottano il proprio statuto. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi [...]". Vedi, inoltre, anche il successivo art. 5 della stessa legge: "Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni".

21 Si vedano, in questo senso, non solo le disposizioni relative alla fusione tra piccoli comuni di cui all'art. 11 della legge n. 142/1990, ma soprattutto la regolamentazione delle diverse forme associative, con particolare riferimento ai consorzi (art. 23), alle Unioni di Comuni (art. 26) e alla nuova disciplina delle Comunità montane (artt. 28-29).

peculiare livello di governo connesso alla gestione territoriale delle c.d. aree metropolitane;<sup>22</sup> necessario coordinamento tra amministrazione locale e regionale;<sup>23</sup> disciplina dei servizi pubblici locali;<sup>24</sup> finanza locale.<sup>25</sup> Significativamente rivista, infine, risulta la materia dei controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali.<sup>26</sup>

Anche alla luce di tali prenesse, sul finire degli anni '90 (e soprattutto a partire dalla legge n. 59/1997), è stato avviato un articolato processo di ulteriore delega di funzioni amministrative statali a Regioni ed enti locali, sfociato nell'adozione del d.lgs. n. 112/1998, ispirato al c.d. federalismo amministrativo. Tale complesso percorso di riforma ha significativamente introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, il principio di sussidiarietà (insieme a quelli di differenziazione ed adeguatezza), valorizzando l'amministrazione locale come amministrazione generale di base.<sup>27</sup>

All'interno di tale processo, si è attuata una sostanziale valorizzazione dell'autonomia decisionale ed organizzativa degli enti locali (si pensi, ad esempio, alla drastica riduzione dei controlli, o alle scelte in materia uffici e servizi).<sup>28</sup> Il sistema così delineato prevedeva da un lato le funzioni da mantenere espressamente in capo allo Stato e, dall'altro, quelle da conferire a Regioni, Province e Comuni (anche da parte della legislazione regionale);<sup>29</sup> la quantificazione ed attribuzione a Regioni ed enti locali delle specifiche risorse necessarie all'esercizio delle nuove funzioni;<sup>30</sup> la necessaria cooperazione tra diversi livelli di governo (e in particolare tra Regioni ed enti locali) nell'ambito del processo di trasferimento, anche in connessione ad ipotesi di intervento sostitutivo in caso di ritardi o inadempienze.<sup>31</sup> Il tutto, nella consapevolezza

22 Cfr, in particolare, gli artt. 17-21 della legge n. 142/1990.

23 Si veda, in particolare, l'art. 3 della legge n. 142/1990: "Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province [...]. La legge regionale disciplina la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. La regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione. La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali [...]".

24 Cfr. in particolare gli artt. 22-23 della legge n. 142/1990.

25 Si vedano gli artt. 54 ss. della legge n. 142/1990.

26 Disciplinata dagli artt. 39 ss. della legge n. 142/1990, con un evidente sforzo di delimitazione e razionalizzazione complessiva delle ipotesi e delle procedure previste.

27 Si veda, in particolare, l'art. 4 della legge n. 59/1997, secondo il quale il processo di conferimento di funzioni amministrative alle autonomie territoriali si sarebbe dovuto ispirare ai principi di sussidiarietà, "con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati"; di adeguatezza, "in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni"; e di differenziazione nell'allocazione delle funzioni, "in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi".

28 Sul punto, cfr. la legge n. 127/1997.

29 Cfr., in particolare, l'art. 1 della legge n. 59/1997.

30 Si veda, in questo senso, l'art. 4 della legge n. 59/1997, che prevede la "copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite".

31 Cfr., in particolare, gli artt. 3 e 4 della legge n. 59/1997, nonché l'art. 3 del d.lgs. n. 112/1998.

dell'inadeguatezza strutturale di alcune piccole realtà, nelle quali si cercava di favorire l'esercizio associato tramite specifici incentivi e attraverso l'individuazione da parte delle Regioni degli ambiti ottimali di esercizio.<sup>32</sup>

Al termine di tale percorso, la legge n. 265/1999 e il successivo d.lgs. n. 267/2000 hanno cercato di mettere ordine nell'ambito dell'ordinamento locale, più volte soggetto ad interventi e a modifiche, non solo riprendendo e razionalizzando la legislazione in materia, ma modificando anche alcuni settori rilevanti della previgente disciplina (come nel caso dell'autonomia normativa,<sup>33</sup> delle aree metropolitane<sup>34</sup> o delle forme associative).<sup>35</sup>

Come noto, tale complesso e tortuoso percorso di attuazione del disegno costituzionale relativo alle autonomie territoriali ha visto nella giurisprudenza costituzionale un sostanziale avallo delle scelte operate a livello legislativo (pur nell'ambito di una valorizzazione, sul piano procedimentale, del principio di leale cooperazione), con una sostanziale conferma del ruolo preminente ricoperto dallo Stato, sia nei confronti delle Regioni, sia nei confronti delle autonomie locali (le vicende, che qui possono essere solo accennate, della funzione di indirizzo e coordinamento<sup>36</sup> e dei poteri sostitutivi<sup>37</sup> sembrano, in questo senso, particolarmente significative). Irrisolta, in ogni caso, rimaneva l'ambigua collocazione delle autonomie locali, tra monopolio legislativo dello Stato e compiti di programmazione regionale,<sup>38</sup> mentre un evidente sforzo di coordinamento sul piano operativo si era manifestato attraverso la valorizzazione del sistema delle Conferenze, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '90.<sup>39</sup>

## *2. La riforma del Titolo V e la legge cost. n. 3/2001: quale destino per l'ordinamento delle autonomie locali?*

La riforma del Titolo V, di cui alla legge cost. n. 3/2001, ha cercato di dare "struttura" costituzionale ad alcune delle scelte già anticipate a livello amministrativo dalle riforme degli anni '90. I principali punti sono: la valorizzazione delle autonomie territoriali nei confronti dello Stato, quali enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.);<sup>40</sup> l'espresso

32 Così, espressamente, l'art. 3 del d.lgs. n. 112/1998.

33 Espressamente rinforzata, alla luce del riferimento ai soli "principi" fissati dalla legge quale limite all'esercizio della potestà regolamentare comunale e provinciale. Il tutto, come noto, alla luce dell'affermazione del principio generale in base al quale "la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei Comuni e delle Province" (cfr. l'art. 1 della legge n. 265/1999).

34 Cfr. gli artt. 16 ss. della legge n. 265/1999.

35 In particolare, ancora una volta, Unioni di Comuni e Comunità montane (artt. 6 e 7 della legge n. 265/1999).

36 Cfr., sul punto, la nota sent. n. 39/1971, relativa alla prima normativa statale in materia di indirizzo e coordinamento (il noto art. 17 della legge n. 281/1970).

37 Si veda, ad esempio, la sent. n. 142/1972, connessa al particolare profilo dell'adempimento degli obblighi comunitari (cfr. l'art. 4 del D.P.R. n. 11/1972). In ogni caso, la legislazione successiva ha consolidato ipotesi di sostituzione non solo in caso di inerzia regionale, ma anche di fronte all'urgenza di provvedere (si veda, ad es., l'art. 2 della legge n. 382/1975).

38 Valorizzato, in qualche occasione, anche dalla stessa Corte costituzionale; significativa, in questo senso, la nota sent. n. 343/1991, in cui la Regione viene indicata quale "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali". Tale ruolo, in ogni caso, secondo la Corte non avrebbe mai potuto portare ad un'eccessiva compressione o ad un sostanziale snaturamento delle sfere di autonomia locale costituzionalmente fondate ex artt. 5 e 128 Cost., non potendo le Regioni disporre legittimamente del contenuto e dell'estensione delle funzioni degli enti locali (cfr., ad esempio, le sentt. nn. 157/1990, 212/1991, 61/1994 e 83/1997).

39 Cfr., in particolare, la legge n. 281/1997, che ha riformato la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città-Autonomie locali, prevedendo anche la c.d. Conferenza unificata.

40 Art. 114 Cost.: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle

riconoscimento dell'autonomia normativa degli enti locali;<sup>41</sup> la generale inversione dell'ordine delle competenze legislative regionali rispetto a quelle dello Stato, ora titolare solo delle competenze espressamente enumerate dall'art. 117.2 Cost.;<sup>42</sup> la scomparsa del limite dell'interesse nazionale; un rafforzamento della competenza legislativa delle Regioni in materie di tradizionale interesse degli enti locali (ad esempio governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali, tutela della salute; ma anche polizia locale, servizi sociali, attività produttive, turismo, istruzione e formazione professionale, edilizia, viabilità, trasporti); l'individuazione in capo allo Stato della potestà legislativa in materia di organi di governo, legge elettorale e funzioni fondamentali degli enti locali.<sup>43</sup>

In particolare, quanto alla potestà normativa locale, la riforma, pur richiamando espressamente gli statuti degli enti locali,<sup>44</sup> nulla prevede in relazione alle modalità della loro approvazione e al loro contenuto organizzativo, motivo per cui (per necessaria sovrapposizione con il concetto di "organi di governo") sembra spettare comunque al legislatore statale una significativa competenza in materia, pur dovendo inevitabilmente lasciare all'autonomia locale i necessari spazi di intervento a livello statutario. In relazione all'esercizio delle funzioni, il già citato art. 117.6 Cost. riconosce per la prima volta espressamente a livello costituzionale la potestà regolamentare degli enti locali, che dovrà comunque trovare un limite nella legislazione statale o regionale a seconda dell'ambito di competenza e delle funzioni conferite.

Sul piano dell'attività amministrativa, l'art. 118 Cost. pone le basi per la fine dell'uniformità tra amministrazione statale e amministrazioni regionali e locali, con il superamento del principio del c.d. parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, in favore del nuovo principio di sussidiarietà.<sup>45</sup> La previsione, inoltre, dei principi di differenziazione ed adeguatezza (a parte una serie di funzioni fondamentali omogenee su tutto il territorio), mette in rilievo, accanto alla garanzia dell'autonomia locale, il problema della necessaria efficienza dell'azione amministrativa, attraverso forme adeguate di gestione delle funzioni. La consapevolezza, in questo senso, della profonda varietà delle realtà locali richiede, successivamente all'individuazione del livello comunale come livello generalmente titolare di tutte le funzioni, la precisazione che, in virtù della necessità di tutela di interessi unitari sia a volte necessario l'esercizio di determinate funzioni ad un livello territoriale più ampio (provinciale, regionale o statale).<sup>46</sup>

---

Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione [...]"

41 In riferimento non solo al già citato accenno agli "statuti" contenuto nel nuovo art. 114 Cost., ma anche all'art. 117.6 Cost., secondo il quale "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

42 Significativa, in questo senso, la clausola relativa alla c.d. potestà residuale delle Regioni, in base alla quale "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117.4 Cost.). Come noto, però, la particolare incidenza delle c.d. materie trasversali statali, insieme all'interpretazione del principio di sussidiarietà data dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. 303/2003, hanno fortemente ridimensionato tale rinnovato assetto dell'autonomia regionale.

43 Cfr. l'art. 117.2, lett. p, Cost.

44 In relazione ai quali si veda l'art. 6 del d.lgs. n. 267/2000.

45 Art. 118 Cost.: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze [...]"

46 Proprio sulla base di tale ricostruzione, come noto, la Corte costituzionale ha interpretato in maniera creativa lo stesso principio di sussidiarietà, estendendone l'applicazione dal piano dell'amministrazione a quello della legislazione (cfr. la già citata sent. 303/2003, su cui si vedano le considerazioni critiche di A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pag. 818 ss.).

Alla luce della già citata, forte differenziazione della nostra realtà comunale (e visto il fallimento dei processi di semplificazione e accorpamento finora tentati) ciò sembra rappresentare una vera e propria svolta, che mette in evidenza anche il ruolo delle Regioni quale enti di governo, programmazione e pianificazione del sistema amministrativo locale. Eliminati i controlli sull'attività amministrativa, sono comunque previsti, quale rimedio eccezionale, poteri sostitutivi statali nei confronti di Regioni ed enti locali,<sup>47</sup> cui si affiancano ora (sulla base di una recente giurisprudenza costituzionale) rinnovati poteri sostitutivi delle Regioni nell'ambito delle competenze da loro delegate agli enti locali.<sup>48</sup>

Da ultimo, viene espressamente riconosciuta autonomia finanziaria di spesa e di entrata a tutte le autonomie territoriali, pur nelle necessarie forme di coordinamento legislativo da parte dello Stato, e in coerenza con le riserve di legge previste dagli artt. 23 e 53 Cost. In base al nuovo art. 119 Cost., tra l'altro, Regioni ed enti locali "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". E' inoltre prevista l'istituzione di un fondo perequativo, per territori svantaggiati, e la possibilità di risorse statali aggiuntive per interventi speciali diretti e vincolati, a favore di determinati enti.<sup>49</sup>

La riforma costituzionale, in ogni caso, non risolve alcuni nodi centrali in materia di ordinamento territoriale. In particolare: a) non risolve l'antico "dualismo" tra Stato e Regioni (anzi lo ripropone);<sup>50</sup> b) non chiude la pagina aperta connessa alle forme di rappresentanza e di partecipazione delle comunità regionali e locali nell'ambito delle scelte statali che le coinvolgono direttamente, prevedendo solo il blando rimedio della integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (comunque mai attuata).<sup>51</sup> Allo stesso tempo, devono essere constatati il mancato perfezionamento, in molte Regioni, del processo di trasferimento di cui al d.lgs. n. 112 /1998 (spesso arenatosi sulla carta, in assenza del collegato trasferimento di risorse e di personale), ma soprattutto la mancata attuazione della stessa riforma del Titolo V, a parte la limitata adozione della legge n. 131/2003, la quale, in ogni caso, prevedeva una serie di importanti deleghe, mai attuate.<sup>52</sup>

---

47 Ora previsti dall'art. 120.2 Cost., secondo il quale "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

48 Si ricordano, in particolare, le sentt. nn. 43/2004, 69/2004, 71/2004, 112/2004, 167/2005, e 397/2006.

49 Cfr. il nuovo testo dell'art. 119 Cost.

50 Sul punto sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, pag. 211 ss.

51 Cfr. l'art. 11 della legge cost. n. 3/2001: "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Sul punto, si ricorda anche il successivo tentativo connesso all'approvazione della riforma costituzionale del 2005, respinta però dal referendum del 2006.

52 La stessa legge n. 131/2003, in ogni caso, contiene alcune significative disposizioni volte a consolidare le forme di tutela delle sfere di autonomia costituzionale degli enti locali. Ciò, in particolare, è evidente sul piano del contenzioso costituzionale, dove è ora previsto che il Governo possa impugnare leggi regionali anche su proposta della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali, mentre la Regione può fare lo stesso nei confronti di

Non è un caso, allora, che rimangano ancora centrali alcuni dei temi oggetto di iniziative di riforma e di attuazione anche nella scorsa legislatura: la riforma del d.lgs. n. 267/2000, connessa all'individuazione delle funzioni fondamentali;<sup>53</sup> la connessa attuazione dell'art. 119, di fondamentale importanza per garantire l'effettiva autonomia e responsabilità nella gestione delle nuove competenze delle Regioni e degli enti locali;<sup>54</sup> l'individuazione degli ambiti territoriali più adeguati ad un'efficiente gestione delle funzioni amministrative, fondamentali o conferite che siano (e in questo senso un'importanza fondamentale è svolta dall'individuazione di specifiche forme associative, magari collegata alla possibilità di attingere a specifiche risorse finanziarie, connesse alla gestione del servizio in comune).

In tutto questo percorso, un ruolo fondamentale e rinnovato di regolazione, di programmazione e di supporto (insomma, di governo) dovrà essere svolto dalle Regioni, garantendo, allo stesso tempo, sia forme di partecipazione delle realtà locali (oggi istituzionalmente richiamate dalla stessa Costituzione attraverso la previsione del Consiglio delle autonomie locali),<sup>55</sup> sia la complessiva efficienza dell'amministrazione sul territorio, attraverso la previsione di modalità di gestione delle funzioni (e dei servizi) flessibili, alternative, differenziate, ma certe ed efficaci. In questo senso, sembrano giocare un ruolo particolarmente importante non solo le competenze legislative regionali in materia di servizi pubblici locali (ferma restando, per quelli di rilevanza economica, la necessaria tutela dei profili connessi alla concorrenza, di competenza legislativa dello Stato), ma anche la disciplina delle forme associative degli enti locali, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.<sup>56</sup>

### *3. Un caso emblematico: le forme associative nell'evoluzione della legislazione in materia di enti locali.*

La realtà comunale italiana, come noto, è caratterizzata da una forte parcellizzazione a livello territoriale.<sup>57</sup> Tuttavia, la maggior parte dei Comuni è di piccole,

---

una legge statale su proposta del Consiglio delle autonomie locali (cfr. l'art. 9 della legge n. 131/2003). In entrambi i casi, ovviamente, presupposto delle impugnative è che la legislazione regionale o statale appaia lesiva dell'autonomia costituzionale degli enti locali (con il rischio di un sostanziale trasferimento del più volte citato dualismo anche sul piano del giudizio costituzionale sulle leggi).

53 Si ricorda, in proposito, il disegno di legge presentato nella XV legislatura dal Governo Prodi (AS 1464), recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001". Nell'attuale legislatura, diverse sono state le ipotesi di riforma dell'ordinamento locale finora avanzate dal Governo, pur non essendo ancora stata definitivamente deliberato alcun progetto definitivo da presentare in Parlamento. Si vedano, in ogni caso, i quattro d.d.l. del 19 febbraio 2009 (su Carta delle autonomie locali, funzioni fondamentali, piccoli comuni e città metropolitane), in qualche modo successivamente "unificati" nel d.d.l. approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, e recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle autonomie locali" (al momento in cui si scrive in attesa dell'esame da parte della Conferenza unificata). Come noto, è stato invece di recente previsto un nuovo procedimento di istituzione delle Città metropolitane, anche se espressamente definito come provvisorio dallo stesso legislatore (cfr. l'art. 23 della legge n. 42/2009).

54 Vedi, però, ora la legge n. 42/2009, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che avvia un complesso processo di attuazione dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali.

55 Cfr. l'art. 123.4 Cost.: "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

56 Si ricordano, per quanto riguarda i servizi pubblici locali, le sentt. nn. 272/2004, 29/2006 e 80/2006; mentre, in relazione alle forme associative degli enti locali, si vedano le decisioni nn. 244/2005, 456/2005 e 397/2006.

57 I dati dimostrano come, a prescindere dall'inevitabile concentrazione dovuta alla soppressione di

se non addirittura minuscole, dimensioni:<sup>58</sup> nel complesso, solo il 30% scarso dei comuni supera i 5000 abitanti, mentre più del 60% ha meno di 10.000 abitanti. Tale situazione ha posto, quindi, con evidenza il problema di una razionalizzazione e semplificazione dei livelli territoriali di governo, con particolare riferimento all'ambito comunale. I c.d. comuni polvere, infatti, pur legati a tradizioni storiche e territoriali spesso assai rilevanti, pongono seri problemi quanto alla garanzia di un'efficace azione amministrativa. Progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali e garanzia delle risorse e delle strutture in grado di rendere pienamente adeguati ai loro compiti i diversi livelli di governo territoriale vanno, infatti, di pari passo (coerentemente con la garanzia costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, sulla base dell'art. 97 Cost.).

Nell'ambito dell'evidente ritardo legislativo di attuazione del disegno costituzionale in materia di autonomie locali, però, gli unici strumenti in grado di garantire una gestione in forma associata dei servizi di interesse locale sono stati a lungo solamente i consorzi previsti dal T.U. del 1934, associazioni di comuni che costituivano veri e propri enti locali complessi, costituiti al fine di "provvedere a determinati servizi od opere" di interesse comune a più municipi o a più municipi e alla provincia in cui erano ricompresi (come, ad esempio, segretariato generale, esattoria o manutenzione delle strade).<sup>59</sup> Oltre al consorzio volontario, erano previsti anche diversi consorzi obbligatori stabiliti da disposizioni di legge, sempre per motivi di pubblico interesse. La loro natura sostanzialmente monofunzionale ha portato ad un vasto utilizzo di tale strumento da parte degli enti locali.

Con l'avvio delle Regioni, le competenze in materia di consorzi sono state ripartite secondo le competenze dell'originario art. 117 Cost. Ferma la competenza statale in relazione ai consorzi obbligatori, per quanto riguarda quelli facoltativi si è riconosciuta una competenza regionale in relazione alla loro istituzione nelle materie di competenza legislativa concorrente. Dal punto di vista organizzativo, per i consorzi facoltativi, sarebbe stata invece competente la legge dello Stato o delle Regioni, a seconda della materia oggetto della gestione in forma associata. Nel corso degli anni '70, i legislatori regionali sono poi intervenuti sensibilmente sul modello originario, non solo spingendo gli enti locali alla costituzione di consorzi in relazione all'attribuzione di funzioni o di specifici finanziamenti, ma sperimentando anche nuove e diverse forme di cooperazione.

Questo è, ad esempio, il caso delle associazioni intercomunali e dei comprensori, nati in occasione del processo di conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. In particolare, per quanto riguarda il settore socio-sanitario, il D.P.R. 616/1977 prevedeva espressamente la necessità, per le Regioni, di individuare determinati ambiti territoriali per la loro gestione contestuale, prevedendo anche forme obbligatorie di associazione costituite a tal fine.<sup>60</sup> Su questa scia, la legislazione regionale intervenne sul piano organizzativo con le associazioni intercomunali, estendendone a volte

---

centinaia di comuni durante il regime fascista, il loro numero sia andato sostanzialmente aumentando: 7810 nel 1951; già 8035 nel 1961; 8092 alla data di entrata in vigore della legge n. 142/1990; circa 8100 attualmente.

<sup>58</sup> Ben 846 sono i comuni sotto i 500 abitanti; circa 2000 quelli sotto i 1000 abitanti; 2650 circa quelli tra 1000 e 3000 abitanti; 1200 circa quelli tra 3000 e 5000 abitanti; 1600 circa quelli tra 5000 e 15.000 abitanti; 662 quelli sopra i 15000 abitanti; 43 quelli sopra i 100000 abitanti, e solo 6 sopra i 500000 abitanti.

<sup>59</sup> Cfr., in particolare, gli artt. 156 ss. del R.D. n. 383/1934. Come noto, si trattava di una disciplina fortemente uniforme e omogenea, che prevedeva la costituzione sulla base di un accordo approvato dalla pubblica autorità (ministro o prefetto), e l'adozione di uno statuto che doveva prevedere un'assemblea, un consiglio direttivo, un presidente, la definizione di un tempo determinato d'azione, le finalità e il contributo degli enti consorziati (il tutto sotto la vigilanza prefettizia).

<sup>60</sup> Cfr. l'art. 25.2 del D.P.R. n. 616/1977: "La Regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti territoriali e, se necessario, promuovendo [...] forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi".

anche l'ambito di intervento oltre a quanto previsto dalla legislazione statale, con evidenti finalità di creare un assetto sostanzialmente plurifunzionale. Contemporaneamente, nell'ambito della ricerca di nuovi livelli di aggregazione tra enti locali, diverse regioni articolano il loro territorio in comprensori, considerati ambiti di programmazione di livello intermedio tra Regione e Comuni (oltre le dimensioni provinciali).<sup>61</sup>

Del tutto particolare, invece, il caso delle comunità montane.<sup>62</sup> Istituite con legge n. 1102/1971 quali enti pubblici associativi obbligatori disciplinati e costituiti con legge regionale, esse hanno finalità legate essenzialmente alla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane (spesso disagiate e tradizionalmente caratterizzate da realtà comunali di dimensioni minimali). Anche grazie alla legislazione statale e regionale, nel tempo (e in particolare a partire dalla metà degli anni '70) si sono viste riconosciute anche funzioni di gestione in particolari settori, a volte legati alle peculiarità del territorio (bonifica montana, pascoli, boschi), a volte coinvolti dai già citati processi di delega e di riorganizzazione territoriale (si pensi, ad esempio, alle funzioni socio sanitarie e scolastiche). In base a tale legislazione, alle Regioni spettava, in particolare, individuare le zone omogenee e i comuni destinati a costituire le comunità; emanare le norme per la formulazione degli statuti e per l'articolazione degli organi interni (assemblea, giunta esecutiva, presidente e revisori, tutti eletti dall'assemblea); fissare i criteri di ripartizione dei finanziamenti; approvare gli statuti stessi e gli atti di pianificazione.<sup>63</sup>

Con l'approvazione della legge n. 142/1990, la disciplina delle forme associative degli enti locali è stata significativamente riformata, prevedendo, accanto a forme istituzionali di gestione, anche strumenti maggiormente flessibili di collaborazione tra gli enti locali, di natura essenzialmente privatistica, e che consentono interventi congiunti senza la necessità di istituire un'apposita struttura burocratica, dotata di personalità giuridica autonoma, e potenzialmente più rigida. Tra questi strumenti si collocano, come

---

61 A differenza delle associazioni intercomunali, i comprensori si configuravano quali organi decentrati della regione, comunque composti da rappresentanti degli enti locali minori. In ogni caso, a tali funzioni marcatamente programmatiche, alcune esperienze regionali affiancarono compiti di natura più squisitamente gestionale (con una differenziazione notevole delle diverse esperienze, anche da un punto di vista dimensionale). Come noto, la rivendicazione di spazi di intervento provinciale non limitati alla programmazione, ma anche alla concreta gestione amministrativa, ha progressivamente portato ad un'inversione di tendenza, con un lento svuotamento delle associazioni intercomunali a favore della province e delle comunità montane (ove istituite). Analoga sorte, nel corso degli anni '80, hanno avuto i comprensori, cui sono succedute deleghe sempre maggiori alle province in chiave di programmazione, oltre all'eventuale istituzione di assemblee di comuni, vera e propria rete di diversi livelli programmatici. In sostanza, dall'avvio delle regioni all'adozione della legge 142/1990 possono essere distinte quattro fasi: a) fino alla metà degli anni '70 un utilizzo dell'istituto consortile, anche al fine di attrarlo all'orbita amministrativa regionale (non solo ente di gestione di determinate funzioni comunali o provinciali, ma anche destinatario di determinate funzioni regionali), e nell'ottica di un suo utilizzo per incentivare e creare ambiti omogenei di intervento (dapprima in materia socio-sanitaria, poi in relazione anche ad altre funzioni); b) dalla metà degli anni '70 fino agli inizi degli anni '80 la sperimentazione dei comprensori e delle associazioni intercomunali (queste ultime soprattutto a partire dal 1977), alla ricerca di un livello sovracomunale ottimale di esercizio delle funzioni amministrative; c) dalla metà degli anni '80 si manifesta una sostanziale rinuncia a strumenti plurifunzionali di programmazione e di gestione associata, con una riemersione del ruolo delle province; vengono abrogate le norme sui comprensori e risulta fortemente ridimensionato il ruolo delle associazioni, a vantaggio in particolare del livello provinciale. Spinte ad un processo di accentuata monofunzionalità, le associazioni superstiti sembrano sostanzialmente avvicinarsi al modello consortile, perdendo la loro peculiarità (per una ricostruzione di tali passaggi e delle concrete esperienze regionali, si rimanda al volume a cura di L. Vandelli, *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992).

62 Le quali, come noto, trovano il loro antecedente nei Consigli di valle, istituiti a metà degli anni '50 come consorzi volontari permanenti tra comuni montani, e con funzioni di coordinamento e decentramento in materia di agricoltura e foreste, ma sostanzialmente privi di competenze programmatiche.

63 Cfr. l'art. 4 della legge n. 1102/1971.

noto, le convenzioni<sup>64</sup> e gli accordi di programma.<sup>65</sup>

Per quanto riguarda le forme associative istituzionali, la legge n. 142/1990 è caratterizzata da un sostanziale rilancio dell'istituto consortile, ora finalizzato alla gestione associata di "uno o più servizi"; la plurifunzionalità appare incoraggiata anche dalla previsione del divieto di costituzione di più consorzi tra i medesimi enti locali.<sup>66</sup> La legislazione successiva ha previsto diverse ipotesi di consorzi (ad es. per il recupero dei tossicodipendenti, o per la costituzione di comunità di alloggio per diversamente abili). Da ultimo è stata prevista in generale la possibilità di costituire consorzi anche per l'esercizio associato di funzioni, e non solo più di uno o più servizi. Questa novità appare di grande rilievo, in qualche modo affiancando una tipologia burocratico-istituzionale di consorzio all'originaria idea del consorzio di tipo imprenditoriale.<sup>67</sup>

Principale novità in materia, però, è rappresentata dalla previsione di una nuova forma associativa: l'Unione di comuni.<sup>68</sup> Nate come principale strumento di riorganizzazione e aggregazione territoriale, le Unioni apparivano in origine strettamente collegate al già citato percorso volto alla fusione di precedenti enti territoriali. La scelta, in questo senso, era per l'individuazione di un nuovo ente locale, volontariamente istituito in vista della fusione tra più comuni. La finalità perseguita era sostanzialmente quella del superamento della frammentazione dei piccoli comuni.<sup>69</sup> La legislazione successiva, però, ha cambiato sensibilmente il volto delle Unioni di comuni: dalla delineazione di un

---

64 Le convenzioni, strumenti a struttura essenzialmente orizzontale, più enti locali decidono di svolgere in modo coordinato tra loro funzioni e servizi determinati (ad es. acquisto e gestione in comune di determinati beni; utilizzazione di determinati beni o servizi; alla costituzione di organi misti), con la previsione della durata, dei rapporti finanziari e delle forme di consultazione (cfr. l'art. 24). Con la legge n. 265/1999 e il d.lgs. n. 267/2000 (art. 30) lo strumento convenzionale si è arricchito ulteriormente, attraverso la possibilità di prevedere la costituzione di uffici comuni: a) mediante affidamento da parte degli enti partecipanti; b) mediante delega di funzioni da parte di questi ultimi ad uno di essi, che opera in luogo e per conto di tutti.

65 Gli accordi di programma, invece, mirano alla definizione e all'attuazione di opere, interventi o programmi che richiedono l'azione integrata di diversi livelli di governo (locale, regionale e statale), alla luce della loro complessità. Anche in questo caso si tratta di forme specifiche di accordi pubblici, che contengono i tempi, le modalità di esecuzione e il finanziamento di tali particolari interventi (cfr. art. 27 della legge n. 142/1990; art. 34 del d.lgs. n. 267/2000).

66 Da un punto di vista organizzativo, la tendenza, è quella di una semplificazione e chiarificazione delle responsabilità degli organi di governo del consorzio, con un'assemblea costituita dai sindaci o dai presidenti delle province, con voto proporzionale in base alla quota di partecipazione dei singoli enti. L'assemblea nomina poi il consiglio di amministrazione. La complessiva valorizzazione di forme consensuali di gestione associata è comunque evidente anche in relazione alla costituzione del consorzio, ora prevista sulla base di una convenzione tra gli enti partecipanti, senza alcuna necessità di approvazione da parte di altri livelli di governo territoriale (cfr. l'art. 25 della legge n. 142/1990).

67 Cfr. la legge n. 437/1995. Peraltro, in materia di consorzi di natura imprenditoriale, deve essere ribadito come la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica oggi sia avviata verso forme di gestione rette dalle regole del mercato e della concorrenza (e quindi vengano meno, in questo settore, le possibilità di utilizzare lo strumento consortile). Dunque, tale forma può solo riguardare la gestione di servizi privi di rilevanza economica, come attualmente previsto dallo stesso art. 31 del d.lgs. n. 267/2000, che prevede l'applicazione delle forme previste per l'azienda speciale (tuttavia, vedi la già citata sent. 272/2004, che riconosce in materia una potestà legislativa residuale delle regioni). Da ricordare, poi, la previsione dell'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 267/2000 (di difficile coordinamento con le altre disposizioni citate), in base alla quale ai consorzi per l'esercizio associato di funzioni e a quelli per la gestione dei servizi sociali (salvo diversa disposizione) si applica la disciplina prevista per gli enti locali.

68 Cfr. l'art. 26 della legge n. 142/1990; e l'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000.

69 L'Unione, infatti, poteva essere istituita tra comuni che non superassero i 5000 abitanti (con l'eccezione di un unico comune, con popolazione comunque non superiore ai 10000 abitanti). Lo schema organizzativo era basato su un atto costitutivo ed un regolamento, deliberati a maggioranza assoluta dai consigli dei comuni coinvolti. Entro dieci anni dall'istituzione dell'Unione si sarebbe dovuti pervenire alla fusione, salvo scioglimento dell'Unione stessa. Compito della Regione, in questo senso, era quello di promuovere tale percorso tramite specifici incentivi finanziari; in presenza di tali incentivi, allo scadere dei dieci anni la fusione sarebbe stata possibile direttamente tramite legge regionale.

percorso diretto alla razionalizzazione dei livelli di governo tramite processi di fusione dei comuni di minori dimensioni, si è, infatti, passati alla previsione di un modello più flessibile e variegato, incentrato sull'esercizio associato di funzioni, nell'ambito di livelli ottimali di esercizio.<sup>70</sup>

Anche le comunità montane vengono sostanzialmente riviste. Coerentemente con le finalità generali della legge n. 142/1990, agli originari compiti di programmazione e all'esercizio associato di funzioni, viene adesso accostato anche il fine di una razionalizzazione e semplificazione dei comuni montani, collegate alla loro successiva fusione (anche tramite la precedente costituzione di Unioni). Contemporaneamente al ridimensionamento delle tradizionali funzioni di programmazione, si assiste ad un rafforzamento della gestione diretta di funzioni (attribuite per legge e delegate dai comuni, dalla provincia e dalla regione, e quelle dei comuni che essi intendono però esercitare in via associata nell'ambito della comunità stessa).<sup>71</sup> Successivamente, individuandole espressamente quale specie particolare di Unioni di comuni, se ne è complessivamente valorizzato il legame con gli enti locali, ridimensionando al contempo il potere di intervento in materia delle Regioni.<sup>72</sup>

Più in generale, la legislazione successiva, superando il disposto della legge n. 142/1990 che prevedeva incentivi specifici dello Stato (oltre ad eventuali contributi regionali) per la fusione tra Comuni,<sup>73</sup> appare ispirata ad una diversa e più flessibile concezione di gestione associata delle funzioni, incentrata sulla generale necessità di un'individuazione da parte delle Regioni di livelli ottimali di esercizio delle funzioni per i comuni di minori dimensioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.<sup>74</sup> Tale ottica è ora ribadita anche dall'art. 33 del d.lgs. n. 267/2000, che prevede un ruolo centrale delle Regioni nell'adozione di un programma generale di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, aggiornato ogni tre anni e incentivato finanziariamente, in proporzione al grado di integrazione tra i comuni, con particolare riferimento alle Unioni e alle eventuali fusioni.<sup>75</sup>

---

70 Cfr., in particolare, l'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000. Scarso, come noto, il successo delle Unioni di comuni sotto la vigenza della legge n. 142/1990 (poco più di una decina all'entrata in vigore della legge n. 265/1999); sempre crescente negli anni successivi al d.lgs. n. 267/2000 (e ben 291 al maggio del 2009).

71 In base alle nuove disposizioni, le Comunità sono costituite con legge regionale tra comuni montani della stessa provincia, nell'ambito di territori omogeneità, in relazione a comuni (di norma) con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, e comunque non superiore ai 40000 (cfr. gli artt. 28-29 della legge n. 142/1990). Nel corso degli anni si è assistito ad un progressivo ampliamento della gestione associata di funzioni da parte dei piccoli comuni tramite la comunità montana (in particolare promozione turistica, protezione civile, ma anche servizi sociali e culturali).

72 Cfr. l'art. 27 del d.lgs. n. 267/2000 (Unioni montane, invece, le definiva la legge n. 265/1999). Attualmente, la loro costituzione avviene con atto amministrativo del Presidente della Regione (non più con legge), nell'ambito della zona individuata d'intesa con i comuni interessati. Alla legge regionale viene riconosciuta, invece, la competenza a disciplinare le modalità di approvazione dello statuto e le procedure di concertazione. Per gli organi, invece, è rimesso quasi tutto allo statuto, con l'unico limite che i componenti dell'organo rappresentativo ed esecutivo devono essere scelti tra gli amministratori dei comuni aderenti.

73 Cfr., in particolare, l'art. 11 della legge n. 142/1990.

74 Si ricordano, in questo senso, le disposizioni contenute nell'art. 4 della legge n. 59/1997 (con l'espresso riferimento alla forma associata di gestione quale strumento volto a garantire l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni) e nell'art. 3 del d.lgs. n. 112/1998 (in relazione all'espressa finalità di favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minori dimensioni).

75 Art. 33 d.lgs. n. 267/2000: "[...] 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 [...]. 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. Decorso inutilmente il termine di cui sopra la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. Le regioni predispongono, concordandolo con i Comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata

#### 4. Le forme associative degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, tra assetto istituzionale ed esigenze di finanza pubblica.

La già citata riforma del Titolo V attuata dalla legge cost. n. 3/2001 ha posto, tra gli altri, anche il problema della competenza legislativa in materia di forme associative degli enti locali, attualmente disciplinate dal d.lgs. n. 267/2000. Diverse, sul punto, le possibili risposte avanzate.

Secondo alcuni, infatti, le forme associative, in quanto non ricomprese in alcuna delle materia di competenza legislativa dello stato, ricadrebbero nella competenza legislativa residuale regionale, ex art. 117.4 Cost.<sup>76</sup> Di qui, come conseguenza, l'attuale incompatibilità costituzionale delle disposizioni del d.lgs. n. 267/2000 in tale materia, ora riservata all'intervento legislativo regionale.

Secondo un'altra lettura, invece, la competenza statale in materia di organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni comporterebbe un'analogha competenza in materia di forme associative degli stessi, radicandosi così anche in tale materia una competenza esclusiva dello Stato.<sup>77</sup> Dunque, in quest'ottica, non vi sarebbe alcuna possibilità di una competenza legislativa in materia (e ferma restando la necessità di salvaguardare gli spazi di autonomia degli stessi enti locali).

In questo senso, risulterebbe comunque in capo agli stessi enti locali la potestà decisionale in materia di forme associative, le quali potrebbero essere costituite solo su base volontaria, anche alla luce dell'ampliamento della loro autonomia statutaria e regolamentare. Per tali motivi, l'attuale assetto ordinamentale risulterebbe direttamente derogabile, sul punto, dall'autonoma iniziativa degli enti locali, che ben potrebbero decidere di riappropriarsi delle funzioni gestite in forma associata.<sup>78</sup>

La questione, in generale, sembra in ogni caso riguardare con maggiore evidenza le forme associative di tipo istituzionale, che creano un ulteriore livello di gestione, distinto dagli enti locali partecipanti e burocraticamente individuato.<sup>79</sup> Meno, invece, gli strumenti più flessibili e attivati esclusivamente su base consensuale.<sup>80</sup> In questo settore, infatti, l'esplicito riferimento a strumenti di natura essenzialmente privatistica potrebbe in parte incidere sulla competenza statale in materia di ordinamento civile, potendosi eventualmente le Regioni spingere solo fino ad un'attivazione di strumenti altrove, però,

sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale [...] le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo [...]."

76 Così, in particolare, F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 409 ss.

77 Questa, in sostanza, la posizione del TAR Molise all'origine del giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale n. 12/2002, e oggetto della sent. n. 244/2005 della Corte costituzionale (su cui vedi *infra*). In senso apparentemente analogo S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, sempre in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pag. 2125, secondo il quale sul nuovo assetto istituzionale dei poteri locali "possono intervenire solo la legge statale e le fonti locali" (ex artt. 114 e 117.2 lett. p Cost. Diversa, invece, la posizione di G.U. Rescigno, *ul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pag. 2122, secondo il quale la competenza legislativa statale in materia si radicherebbe nell'art. 23 Cost., in base al quale "soggetti con potestà di comando intanto possono esistere in quanto previsti dalla legge", che in tal caso non potrebbe che essere quella statale.

78 Così, con particolare riferimento alle Comunità montane, G.U. Rescigno, *op. cit.*, pag. 2122. In senso sostanzialmente analogo, S. Mangiameli, *op. cit.*, pagg. 2125-2126.

79 Come nel già citato caso delle Unioni di comuni o delle Comunità montane.

80 Come le convenzioni o gli accordi.

disciplinati. Peculiare, invece, il caso dei consorzi. In via di esaurimento la loro rilevanza in materia di servizi pubblici aventi rilevanza economica, deve essere valutato lo spazio di intervento regionale in materia di organizzazione di quelli a rilevanza non economica, oltre che in relazione ai consorzi per l'esercizio congiunto di funzioni.

Ad ulteriore complicazione, è intervenuto successivamente l'art. 4 della legge n. 131/2003 che, nel dare prima attuazione all'art. 114 e 117.6 Cost. in materia di potestà normativa degli enti locali, ha pienamente equiparato Comuni, Province e Città metropolitane ad Unioni di comuni e Comunità montane e isolane, oggi dotate di autonoma potestà statutaria e regolamentare.<sup>81</sup>

In ogni caso, e in via generale, sembra potersi affermare che la ripartizione di competenze in materia di forme associative possa essere così ricostruita.<sup>82</sup> a) una competenza dello Stato limitata alle forme di natura privatistica, salva la possibilità di una previsione della necessità di una gestione associata nell'individuazione di determinate funzioni fondamentali, ex art. 117.2 lett. p Cost; b) un ruolo della Regione nell'individuazione e nella disciplina legislativa delle concrete forme associative, con particolare riferimento a quelle di tipo istituzionale o burocratico, e in connessione con la necessaria individuazione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni amministrative di competenza locale; c) una decisione degli enti locali in merito a quale strumento associativo adottare, anche alla luce delle disposizioni legislative di conferimento delle funzioni e della necessaria garanzia dell'efficienza dell'azione amministrativa. Il tutto, ovviamente, con il necessario coinvolgimento delle autonomie locali nelle opportune sedi concertative a livello statale o regionale.<sup>83</sup>

In questo senso, elemento fondamentale, al fine di un'efficace gestione delle funzioni e dei servizi a livello territoriale, appare dunque l'individuazione di ambiti ottimali di esercizio delle funzioni, collegati ad una forte incentivazione (se non addirittura un obbligo) all'esercizio associato delle funzioni in occasione dei conferimenti agli enti locali da parte dello Stato o delle Regioni. Dunque, appare fondamentale l'individuazione legislativa delle funzioni fondamentali degli enti locali da parte dello Stato, primo banco di prova della tenuta di una sostanziale omogeneità di disciplina tra tutti gli enti locali, anche

---

81 Cfr. l'art. 4.5 della legge n. 131/2003: " Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolane". Secondo l'attuale disciplina legislativa, infatti, "La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare" (art. 4.1 della legge n. 131/2003). In precedenza, come noto, il d.lgs. n. 267/2000 prevedeva esclusivamente una limitata potestà statutaria, con particolare riferimento alle Comunità montane, mentre riconosceva espressamente alle Unioni di comuni "potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni (cfr. gli artt. 27.4 e 32.4). Tuttavia, il dettaglio della stessa disciplina statale quanto agli assetti organizzativi delle forme associative (con il rinvio, per le Comunità montane, alla stessa legislazione regionale), sembrava ridurre a poco lo spazio per l'esercizio della loro potestà statutaria, anche in relazione alla prevista incidenza diretta, in materia, degli stessi enti locali partecipanti (si veda, in particolare, l'art. 32.2 del d.lgs. n. 267/2000, in base al quale lo statuto dell'unione era approvato "dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie", spettando ad esso individuare "gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione" nonché "le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse"). Il tutto, come noto, in presenza di un espresso rinvio ai "principi previsti per l'ordinamento dei comuni", in quanto compatibili.

82 In senso sostanzialmente analogo, si vedano le considerazioni di C. Mainardis, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in *le Regioni*, 2006, pag. 123 ss., e in particolare pag. 133.

83 Se questo è vero, rimane allora il dubbio sull'attuale configurazione delle Comunità montane, enti locali qualificati come Unioni di comuni dall'attuale disciplina legislativa statale, ma la cui costituzione avviene sulla base di un provvedimento del Presidente della Regione e alla luce dell'individuazione di zone territoriali omogenee, al fine di una valorizzazione della montagna e dell'esercizio associato delle funzioni (concordati con gli enti locali interessati). Dunque, una forma associativa sostanzialmente obbligatoria, anche se gli ambiti devono essere individuati attraverso un procedimento di concertazione con gli enti locali coinvolti, e che vede nella Regione e nella sua legislazione un elemento imprescindibile di disciplina.

alla luce delle più volte citate forti differenziazioni territoriali e dimensionali. A loro volta le Regioni, oltre ad intervenire in merito alla disciplina dei concreti modelli di gestione associata, dovranno procedere in senso analogo relativamente alle funzioni conferite agli enti locali.

Da ultimo, alla luce dei ritardi nell'attuazione del nuovo disegno costituzionale, questi profili problematici sono stati al centro della giurisprudenza della Corte costituzionale. A partire dalla sent. n. 244/2005,<sup>84</sup> infatti, la Corte ha espressamente affermato la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di forme associative degli enti locali, con particolare riferimento alle Comunità montane, categoria peculiare di Unione di comuni. Il Giudice delle leggi, però, ha comunque sottolineato come tali enti risultino dotati di spazi di autonomia non solo rispetto alle Regioni, ma anche agli stessi Comuni che ne fanno parte, "come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare" da parte della già citata legge n. 131/2003.<sup>85</sup> Tale giurisprudenza, ancora una volta, conferma dunque un ruolo centrale della Regione, ma nel doveroso rispetto dell'autonomia costituzionale dei Comuni coinvolti e (anche se in modo meno intenso) delle stesse forme associative di natura istituzionale.<sup>86</sup>

In attesa di una piena attuazione del nuovo dettato costituzionale in materia di ordinamento delle autonomie locali, con particolare riferimento all'individuazione delle loro funzioni fondamentali, si è assistito ad alcuni tentativi dello Stato di intervenire in materia di forme associative. Ciò, in particolare, è avvenuto in occasione dell'approvazione della legge finanziaria 2008, attraverso quelle disposizioni che, per esigenze di finanza pubblica, sono intervenute in materia di Comunità montane, enti, organismi e agenzie coinvolti nell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli enti locali.<sup>87</sup> Come appare evidente, tale disciplina sembra incidere sulla competenza legislativa regionale in materia di forme associative (oltre che di gestione dei servizi pubblici locali). Le finalità

---

84 Seguita, come noto, dalle successive sentt. nn. 456/2005 (su cui sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *le Regioni*, 2006, pag. 544 ss.) e 397/2006. Da ultimo, si veda anche la sent. n. 237/2009.

85 Secondo la Corte, infatti, l'art. 117.2 lett. p Cost. "fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo inconferente deve ritenersi il riferimento [...] all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto".

86 Cfr., in particolare, la già citata sent. n. 397/2006 che trae dalla mancata indicazione costituzionale delle Comunità montane la conseguenza di una minore garanzia delle sfere di autonomia loro riconosciute (con particolare riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi regionali, fermi restando in ogni caso i principi del giusto procedimento). Su tale decisione, cfr. E. Raffiotta, *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle Comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *le Regioni*, 2007, pag. 577 ss.

87 Si ricordano, in particolare, l'art. 2, commi 17-22, della legge n. 244/2007 (in relazione alle Comunità montane), ma anche il successivo art. 2, comma 28, della medesima legge: "Ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del [...] decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti [...]". Significativo, inoltre, anche quanto previsto dall'art. 2, commi 33-38, della stessa legge n. 244/2007, secondo il quale, tra l'altro, "I Comuni e le Province provvedono alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali nell'ambito della rispettiva potestà regolamentare e titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali medesimi". Tali ultime previsioni, come noto, hanno coinvolto anche la rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali connessi alla gestione del servizio idrico integrato e del ciclo integrato dei rifiuti (in connessione con il ruolo delle Agenzie d'ambito).

esprese dai citati interventi normativi, volti alla razionalizzazione dei costi della cosa pubblica nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica" (ex artt. 117.3 e 119.2 Cost.), non superano del tutto i dubbi connessi ad una disciplina che, in alcuni punti, appare comunque eccessivamente dettagliata e a tratti scollegata dal raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica.<sup>88</sup>

Dunque, un difficile equilibrio tra autonomia locale, potestà legislativa regionale e legislazione statale in materia di coordinamento finanziario, che potrà trovare una piena soluzione attraverso una sollecita e completa definizione legislativa, da un lato, delle funzioni fondamentali degli enti locali da parte dello Stato (occasione per un potenziale rilancio delle forme di gestione associata, in stretta connessione con il percorso di attuazione dell'art. 119 Cost.) e, dall'altro, dei modelli di gestione associata concretamente attivabili sul territorio da parte delle Regioni (che, sul punto, godono di una potestà legislativa residuale ormai riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale).<sup>89</sup>

---

88 Come noto, la quasi totalità delle Regioni (tranne Puglia e Veneto) ha approvato le previste leggi di riordino entro il termine del 30 settembre 2008, portando ad un drastico ridimensionamento del numero delle Comunità montane (cfr. i dati disponibili su [www.uncem.it](http://www.uncem.it)). Sul punto, da ultimo, vedi anche la sent. n. 237/2009, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20 e 22, della legge n. 244/2007, su ricorso presentato dalle Regioni Toscana e Veneto, dichiarando contemporaneamente infondata la questione di costituzionalità rispetto alle restanti disposizioni impugnate in materia di Comunità montane (art. 2, commi 17 e 18 in particolare), in quanto espressione di principi statali di coordinamento finanziario.

89 Sul punto, vedi però da ultimo quanto previsto dall'art. 7.7 del già citato d.d.l. deliberato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, in base al quale "salvo quanto previsto dalle leggi regionali, costituiscono forme associative esclusivamente la convenzione, l'Unione di comuni e l'accordo di programma", con una radicale eliminazione, quindi, delle Comunità montane e con una limitazione dei consorzi all'esercizio associato di "uno o più servizi" (senza più il riferimento alle "funzioni"). Tale normativa, infatti, ben rappresenta le ambiguità di un ulteriore tentativo di intervento statale in una materia di competenza regionale (che, infatti, viene fatta contraddittoriamente salva).