

**L'Associazionismo fra Comuni e l'Area Vasta nel
processo di riordino del governo locale.**

INDICE

Capitolo I

**Il modello associativo obbligatorio: un personaggio in
cerca di autore o mero gattopardismo?**

- 1. Il valore delle difformità delle realtà locali
e l'esercizio consensuale come attributo
essenziale dell'autonomia dell'ente. Pag. 4**

- 2. L'associazionismo, l'effettività del principio
“parva sed apta mihi” ed il difficile reticolato
tra competenza statale e
competenza regionale. Pag. 22**

- 3. Il doppio obbligo nell'ambito
delle funzioni fondamentali e
“l'affaticamento attuativo”. Pag. 38**

- 4. Lo *stop and go* dell'obbligo associativo
ed il ruolo di regia delle Regioni. Pag. 56.**

CAPITOLO II

La doverosità e la solidarietà: i nuovi caratteri della collaborazione degli enti territoriali locali e il difficile coordinamento tra la gestione associata delle funzioni fondamentali e quella dei servizi di interesse comunale.

- 1. La convenzione per la gestione obbligata:
dialogo tra enti locali territoriali innervato
tra uffici comuni o delega di funzioni. Pag. 70**

- 2. L'Unione di comuni:
un'organizzazione politica locale a
geometria variabile che denota il superamento
della concezione "proprietaria" delle competenze
in capo ai singoli comuni. Pag. 92**

- 3. Associazionismo obbligatorio:
Unione di comuni o Convenzione e nel mezzo,
la tecnica dell'attendismo. Pag. 109**

- 4. La gestione associata obbligatoria
a livello sovra-comunale nei servizi a rete e
la centralizzazione
delle procedure di appalto. Pag. 115.**

CAPITOLO III

Dalle Province alle Città metropolitane, da un modello iperstrutturato ad un modello più leggero: un grande percorso di riforma senza rilevanti cambiamenti o un percorso di grande riforma e di effettiva metamorfosi?

All'opera di correzione e rimodellamento della giurisprudenza e alla *vox populi* l'ardua sentenza.

- 1. La seduzione di un modello di *government* di area vasta non regionalista ed il probabile superamento dei confini tra l'ente locale e l'ente territoriale.** Pag. 139
 - 2. Il potere riequilibratorio dello statuto della Città metropolitana nel rapporto tra intercomunalità e sovracomunalità.** Pag. 160
 - 3. Il tanto sperato *brainstorming* e il tanto insperato *patchwork* istituzionale.** Pag. 170
 - 4. Le aggregazioni definitive tra comuni e ciò che resta del decentramento amministrativo.** Pag. 187
- Riferimenti bibliografici** Pag. 198.

CAPITOLO I

Il modello associativo obbligatorio: un personaggio in cerca di autore o mero gattopardismo?

1. Il valore delle difformità delle realtà locali e l'esercizio consensuale come attributo essenziale dell'autonomia dell'ente.

L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi nelle diverse realtà territoriali è uno di quei processi delle riforme ampiamente invischiato tra difficoltà legislative, politiche, amministrative, che ne hanno inevitabilmente rallentato lo sviluppo creando non a caso incomprensioni e disordini normativi.

Le linee guida per un'iniziale disamina possono essere imbastite su tre profili, partendo dal "valore incerto e dubbioso" delle forme associative, passando per le radici normative dell'associazionismo, per giungere infine alla ricostruzione attuale di questo fenomeno ed al suo legame con la riforma costituzionale *in auge*¹.

Giova allora significare quali sono le forme associative del nostro sistema italiano² ed i nuovi strumenti di integrazione tra gli enti locali³.

Al riguardo si è soliti operare un distinguo tra le forme tradizionali di collaborazione funzionale, quali le convenzioni e gli accordi di programma, le forme di

¹ Il riferimento è alla c.d. "Riforma del governo di area vasta".

² M. S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, e *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 777 e ss.

³ P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territoriale e di governance*, Milano, 2012.

collaborazione più stabili e strutturate, come le unioni ed i consorzi, ed infine i nuovi strumenti di integrazione soprattutto di ispirazione regionale, come le associazioni intercomunali⁴.

A prescindere dal tipo di modello, un cambiamento si è avuto con la Riforma del Titolo V della Costituzione che ha prodotto forti implicazioni⁵, anche se nello specifico la nostra Costituzione non fa alcuna menzione all'associazionismo.

Questo esplicito silenzio che valore giuridico potrebbe assumere?

Probabilmente non si è ravvisata la necessità di una copertura costituzionale, in quanto, le forme associative sono funzionali al perseguimento di due principi costituzionali fondamentali: la sussidiarietà ed il buon andamento, da intendersi quest'ultimo, anche come contenimento razionale delle spese. Invero, l'assenza potrebbe giustificarsi alla luce del fatto che l'ampia materia "ordinamento" di competenza statale è tale, da farvi rientrare, anche le forme associative intercomunali e l'ordinamento di area vasta.

Forse sarebbe stato opportuno un intervento espresso che costruisse l'associazionismo delineandone *l'actio finium regundorum* con il principio di autonomia degli enti locali.

⁴ La cooperazione potrebbe essere qualificata come uno dei grandi fattori dell'evoluzione umana. In tal senso, Facchini F., *Le sfide dell'evoluzione*, Milano, 2008, spec. pp. 160 e ss.

⁵ Rolla G., *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, AA. VV., (A.I.C.), *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano, 2003; Mangiameli S., *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; Caravita B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002.

La riforma del Titolo V della Costituzione realizzata⁶, come noto, con legge costituzionale n. 3 del 2001 ha inteso valorizzare il ruolo amministrativo dei comuni e rivitalizzare il tessuto delle autonomie. Elevare a dignità costituzionale il potere statutario, regolamentare ed amministrativo degli enti locali, in quanto enti più vicini al cittadino, ha comportato una maggiore effettività del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost⁷, al fine di garantire rapidità, efficienza dell'azione amministrativa e coinvolgimento degli interessi privati nell'azione pubblica⁸. Inoltre, ha avuto come merito l'affermazione che i comuni assumono il baricentro non soltanto dell'attività amministrativa, ma anche il baricentro della potestà legislativa.

Si delinea così il passaggio da uno "Stato piramide" ad uno "Stato arcipelago" caratterizzato da un sistema di relazioni complementari ed integrative tra enti dotati di autonomi poteri⁹.

Ecco allora che compito precipuo di questo lavoro sarà valutare, senza ovviamente una pretesa di esaustività,

⁶ Sala G., Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ne *Le Regioni*, 2004.

⁷ In questa norma si legge l'aspirazione al pluralismo dei centri di potere; così Esposito C., "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 Cost.", in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 81 e ss.

⁸ È questa una delle eredità migliori trasmesse dal giolittismo ai due decenni successivi. Mobilitare se possibile le energie locali intorno alle legislazioni speciali, in virtù della cultura di governo della differenziazione organizzativa, in quanto dalle diversità locali morfologiche e strutturali emergevano i tradizionali limiti del processo di unificazione nazionale. Il modello organizzativo per ministeri cominciava a sgretolarsi soprattutto con riguardo alle difficoltà di gestione amministrativa, che chiedevano un nuovo protagonismo dell'amministrazione in relazione allo sviluppo sociale, alle peculiarità territoriali e alle diversità sociali. Così S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Roma, Giuffrè, 1965, pp. 9 e ss.

⁹ Sul punto si veda Merloni F., *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in <<*Le Regioni*>>, 2008, n. 1.

quanto l'associazionismo obbligatorio sia compatibile con questo fondamento. Il mettersi insieme rende più forti¹⁰, ma allo stesso tempo comporta la perdita di capacità decisionale dell'associato, rendendo più difficoltoso il processo risolutivo ed è proprio questo il costo, ritenuto, spropositato rispetto ai potenziali vantaggi¹¹.

Il Costituente ha utilizzato le espressioni “riconosce e promuove” lasciando intendere che lo Stato identifica le autonomie locali in realtà preesistenti al suo strutturarsi in ordinamento della Repubblica, impegnandosi a potenziare la pluridimensionalità del cittadino, ovvero il suo coinvolgimento in appartenenze diverse ed ulteriori rispetto a quelle che lo legano alla comunità statale.

L'autonomia¹² ha dunque trovato il suo fondamento nella qualificazione della difformità delle realtà locali come valore in sé, che se ad un'acerba critica è apparsa come lo sfaldamento del rassicurante quadro legislativo, dall'altra è diventata la contezza dei diversi e mutevoli bisogni pubblici e, consequenziale traduzione di tali bisogni in azioni concrete. L'autonomia locale però è anche un concetto relazionale, relativo, immerso nella convivenza e nella relazione con gli altri: l'autonomia di qualcuno funziona, se da altri è riconosciuta¹³.

¹⁰ Non solo in termini economici consentendo di resistere, dominare o sopravvivere in un sistema concorrenziale, ma rende più forti anche con riguardo alla qualità, all'efficienza o all'efficacia di una decisione, poiché l'associazione arricchisce il decisore con la molteplicità di punti di vista, delle conoscenze, delle esperienze.

¹¹ In tal senso Forte P., Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale, in Istituzioni del federalismo, 2. 2014, pp. 334 e ss.

¹² L'autonomia non è un “in sé” definito, astratto e monistico: è, al contrario, un principio informatore di sistemi plurimi; così Cammelli M., Le società strumentali nelle Fondazioni: note introduttive, in Aedon, n. 1/2009.

¹³ La nascita di uno Stato pluriclasse ha segnato la formazione di una pluralità di pubblici poteri e nessuno di essi vive isolato, né agisce solitario, ma cerca accordi con altri pubblici poteri e li pone in essere, così da affermare se stesso come

Analizzando la classica definizione di autonomia comunale data da Massimo Severo Giannini¹⁴, intanto un ente è autonomo in quanto può esercitare le funzioni per l'espletamento della sua attività; ed ecco che il nuovo articolo 118 Cost. ha introdotto il principio di sussidiarietà verticale, in virtù del quale le funzioni amministrative sono svolte, di regola dai comuni, salvo che per esigenze di carattere unitario, siano attribuite ai livelli di governo superiori. Dunque, effetto innegabile dell'autonomia e del principio di sussidiarietà è stato il trasferimento progressivo delle funzioni (un tempo di spettanza degli organi centrali dello Stato) agli enti periferici, realizzando il decentramento amministrativo che insieme all'autonomia¹⁵, sono presidi legali della dignità costituzionale degli enti locali, posti in posizione di parità, senza una gerarchizzazione dei diversi livelli istituzionali¹⁶.

Autonomia finalizzata ad adeguare l'ordinamento degli enti locali ai principi di sussidiarietà¹⁷, differenziazione ed adeguatezza¹⁸ e al superamento dell'uniformismo

pubblico potere. In tal senso Giannini M. S., *Diritto Amministrativo*, Milano, 1988, II, pp. 424 e ss.

¹⁴ Cfr. Giannini, M. S., (1959), voce *Autonomia* (teoria generale e diritto pubblico), in *Enc. dir.*, IV, pp. 356 e ss., Milano, Giuffrè. Essa attribuisce ai comuni la posizione di enti indipendenti, capaci di ricevere dalla comunità un proprio indirizzo autonomo e di tradurlo in scelte di politica amministrativa.

¹⁵ Si tratta di due fenomeni diversi, anche se le loro sorti sono intrecciate, in quanto gli effetti di entrambi declinano verso forme di autogoverno locale. Sul punto si vedano, Roversi Monaco F., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970, pp. 117 e ss.; Lucifredi R., voce "Decentramento amministrativo", *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1964, V, PP. 246 e ss.; M. S. Giannini, "Il decentramento nel sistema amministrativo, in *AA. VV.*, *Problemi di amministrazione pubblica*, Bologna, 1958, 155.

¹⁶ Corte Cost. sent. 274/2003.

¹⁷ Caretti P., *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Id.*, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, pp. 19 e ss.

¹⁸ Questo principio deriva dal fondamentale principio della razionalità che risponde alla proporzionalità: ogni ente dovrebbe essere proporzionato alle decisioni che gli sono imputate, e al reciproco ogni competenza che gli venga attribuita deve essere

amministrativo nella distribuzione territoriale delle competenze amministrative¹⁹. Il tutto costruito in un'ottica di completamento di un lungo processo di riforma, avviato ancora prima della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, rivolto al cosiddetto federalismo²⁰.

Preludio di quest'obiettivo è il principio di sussidiarietà che oltre ad avere avuto una sua prima enunciazione in autori storici, quali Dante e S. Tommaso d'Aquino, è contenuto nella Carta europea dell'Autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con legge n. 439/89, in particolare all'art. 4, il quale statuisce che “l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini”. Questo principio si inquadra nel pieno equilibrio con il sistema delineato dal Trattato di Maastricht. Invero come tutti i principi che delineano regole su cui costruire una nuova realtà, anche il principio di sussidiarietà non ha trovato una genesi astratta ed improvvisa, ma è stato il frutto di un “affanno” normativo e di un “affaticamento” attuativo.

A tal riguardo la legge 142/90 assegnava ai comuni ampie funzioni di interesse locale. Ma solo con il d.lgs. 112/98, emanato a seguito della legge n. 59/1997 (Riforma

proporzionata alla sua capacità. Ha preconizzato il rapporto con la proporzionalità, Galetta D. U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998, pp. 253 e ss.

¹⁹ Si confronti Sandulli A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

²⁰ Il vincolo tra il sistema tributario dell'ente locale e l'esistenza dello stesso è indispensabile per garantire una responsabilizzazione dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. In tal senso Bertolissi M., *Profili costituzionali del nuovo codice delle autonomie: criticità, relazione svolta al Seminario di studio tenutosi a Brescia il 10-11 ottobre 2007 sul tema “Codice delle autonomie: nuove funzioni e nuovi controlli”*, in <<Nuova Rassegna>>, 2008, n. 3, pp. 281 e ss.

Bassanini) avviene il trasferimento delle competenze dal centro alla periferia²¹, potenziando il livello di decentramento amministrativo rispetto al D. P. R. 616/77²², anche se nell'ambito dello stesso quadro costituzionale, non essendovi ancora la riforma.

Insomma, la riforma Bassanini aveva instradato una trasformazione in senso federalista, però a Costituzione invariata e quindi con difficoltà operative, realizzando più un'idea di mera sussidiarietà²³, poiché il potere legislativo delle regioni era fortemente vincolante per gli enti locali.

La legge 265/99²⁴ e successivamente il Testo Unico degli enti locali, approvato nel 2000, recepiscono tale impostazione. Basti porre alla mente l'art. 3, co. V del Tuel, che fissa i principi di sussidiarietà sia in senso verticale che orizzontale.

A seguito della modifica della Costituzione, invece, si denota un vero e proprio federalismo solidale, in cui sono elencate in maniera tassativa le competenze legislative dello Stato e non più quelle delle Regioni, ed il principio di sussidiarietà assurge a principio di dignità costituzionale, in base al quale la generalità delle funzioni amministrative deve essere trasferita in capo ai comuni, con esclusione

²¹ Contieri A., La programmazione negoziata. La con sensualità per lo sviluppo. I principi, Napoli, 2000, pp. 109 e ss.

²² Decreto di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 382/75

²³ In tal senso Mordenti M., La gestione associata delle funzioni degli enti locali, Maggioli editore, pp. 15 e ss.

²⁴ Legge contenente disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 142/90. La legge ha provveduto a rivisitare a fondo i modelli associativi intercomunali della preesistenza normativa, a dettare nuove norme per le comunità montane, ad introdurre molti elementi innovativi nel preesistente tessuto normativo in materia di aggregazioni di enti locali, a fini di maggiore razionalità, efficienza ed economicità nella cura delle funzioni istituzionali.

delle sole funzioni che richiedono un esercizio unitario a livello più ampio.

Resta salvo che è riservata alla competenza statale l'affidamento ai comuni e alle province delle funzioni amministrative fondamentali. Mentre il testo previgente sanciva un diretto parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, attribuendo alle Regioni le materie di legislazione concorrente (salvo le funzioni di interesse locale che potevano essere attribuite dalle leggi dello Stato agli Enti territoriali e locali), il testo attuale attribuisce tutte le funzioni amministrative direttamente ai comuni, salvo che per assicurarne un esercizio unitario. Sembra potersi dedurre che il conferimento di funzioni amministrative a enti diversi dai Comuni debba avvenire, con legge statale o regionale a seconda della competenza in materia.

Si supera il principio del parallelismo²⁵, poiché le funzioni sono di principio attribuite ai comuni, i quali in base alla nuova previsione dell'art. 118 Cost., sono titolari di una competenza amministrativa residuale.

Per garantire la stretta correlazione, o come ha osservato la Corte Cost. con sentenza n. 42/2001, l'intermediazione legislativa tra l'art. 118 Cost. e l'art. 97 Cost. che comprende il più generale principio di legalità, è intervenuta la legge 131/2003²⁶, la quale all'art. 7 ha stabilito in materia

²⁵ D. Alessandro D., *Sussidiarietà, solidarietà, e azione amministrativa*, Milano, 2004. Anzon A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni* (nota a Corte cost., n. 303/2003), in *Giur. cost.*, 2003.

²⁶ La bibliografia di commento della legge n. 131/2003 è molto ampia: Bassanini F., (a cura di), *Legge "La Loggia"*, Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, Rimini, 2003; AA. VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003; Cavalieri P., E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo*

di esercizio delle funzioni che lo Stato e le Regioni provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate, nell'ambito delle rispettive competenze, alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ricorrendo ad altri livelli di governo soltanto se occorre assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia, ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale.

Continua la legge che "tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata".

Se un tempo le funzioni amministrative erano assegnate alle Regioni con la salvezza per le funzioni di interesse locale di essere attribuite con legge statale agli Enti locali, oggi, tali enti sono titolari di funzioni proprie, oltre ovviamente quelle che possono essere conferite.

È chiaro allora che a differenza dell'art. 117 Cost., che provvede ad una collocazione di riparto tra competenza statale e regionale, l'art. 118 Cost. provvede all'allocazione delle competenze amministrative, ricorrendo *in primis* al principio di sussidiarietà, al quale si affiancano i principi di adeguatezza e di differenziazione²⁷.

V, Parte seconda della Costituzione, Commento alla legge "La Loggia", Torino, 2003.

²⁷ Cerulli Irelli V., "Principio di sussidiarietà ed autonomie locali" in G. Clemente di San Luca, L. Chieffi (a cura di), regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Torino, 2004, pp. 270, ove si definisce adeguatezza e differenziazione <<il contraccanto del principio di sussidiarietà>>.

Il ricorso a questi dettami ha avuto l'effetto dirompente di superare²⁸ l'idea di omogeneità che connotava l'amministrazione pubblica, laddove l'esercizio dell'azione pubblica era affidato unitariamente²⁹. Il richiamo a tali principi ha, invece, il privilegio di esaltare il carattere della disomogeneità dell'amministrazione e garantire che il passaggio dei compiti in capo alle diverse istituzioni avvenga non in astratto, e cioè in virtù di un criterio predefinito, ma in concreto, individuando l'ente più adeguato a garantirle, in relazione alle rispettive capacità organizzative e alle differenti caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali di ciascuno³⁰.

Resta il fatto che funzionali sul piano procedimentale alle regole della sussidiarietà e dell'adeguatezza sono i principi di leale collaborazione di intesa tra i diversi livelli di governo e quello di cedevolezza delle fonti, in virtù di quest'ultimo, la norma statale cede il raggio di azione alle norme statutarie e regolamentari degli enti locali.

Da qui la necessità di riconoscere autonomia normativa agli enti locali, con l'esigenza di creare un nuovo ente locale plasmandolo, orientandolo, influenzandolo e disegnandolo,

²⁸ L'uniformità della disciplina giuridica del governo locale in Italia, in realtà, era discussa pure prima della sua decostruzione formale. Si consulti, Palma G., *Indirizzo politico statale e autonomia comunale: tratti di una parabola concettuale*, Napoli, 1982; ancora, a proposito della "uniformità formale" ed "eterogeneità sostanziale" si consulti Dente B., *Il governo locale*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche*, Roma, 1989, pp. 125 e ss.; Vandelli L., *Il Governo locale*, Bologna 2000, pp. 9.

²⁹ I tratti unitari dell'ordinamento locale sarebbero da rinvenirsi solo nelle sub-materie elencate alla lettera p) del 2° comma dell'art. 117. In tale direzione Merloni F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ne *Le Regioni*, 2002, 2-3, pp. 415 e ss.

³⁰ In altre parole, in ossequio al principio di differenziazione, il legislatore deve distribuire le funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali dell'ente, mentre in ossequio al principio di adeguatezza, la gestione dei servizi per essere efficace ed efficiente deve svolgersi in ambiti territoriali ottimali, vale a dire in ambiti di adeguate dimensioni.

attraverso la normativa interna statutaria e regolamentare, dopo il necessario confronto con il territorio. Soltanto così, l'ente locale diviene effettivo portavoce delle esigenze rappresentate dai cittadini e fotografo dei risultati ottenuti dall'ente nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Infine, per contenere eventuali violazioni o storture, l'autonomia è costruita nel pieno rispetto del principio di tipicità degli enti territoriali, i quali dunque sono soltanto quelli previsti dalla Costituzione e dalla uniforme disciplina di Comuni e Province, fermo restando molteplici strumenti per garantire una certa differenziazione tra le varie realtà³¹, e in ossequio alla previsione di cui all'art. 117 comma 2 lett. p) della Cost. che attribuisce la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di Governo e delle funzioni fondamentali alla potestà esclusiva dello Stato, evitando che la Regione possa intervenire con legge sugli enti sub regionali, comprimendone l'autonomia.

Lo Stato nell'ambito della sua competenza piena individua le funzioni fondamentali, le attribuisce agli enti locali ampliando notevolmente le competenze amministrative, i quali stanno cercando di portare in attuazione tali funzioni, nel pieno rispetto della sussidiarietà.

Problema immediato che si è posto, ampliate le competenze, è stata l'incapacità organizzativa³².

Per capire la problematicità dell'impatto delle nuove attribuzioni sulla realtà amministrativa basti osservare il

³¹ Per es. si ricorda che, ai sensi dell'art. 114 Cost. "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

³² Caravita B., La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Giappichelli, Torino, 2002.

fenomeno della cd. “Polverizzazione” degli enti di livello comunale.

La nostra realtà locale si contraddistingue per la presenza superiore di 8.000 comuni, molti dei quali di piccole dimensioni, con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, e solo in minima parte di comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

È innegabile che una dimensione geografica e demografica notevole dovrebbe essere idonea e capace di procedere alla realizzazione di politiche pubbliche efficaci ed efficienti.

Al di fuori di tali contesti, criticità si evidenziano per quelle realtà dai confini ritagliati artificialmente, tali da non permettere una erogazione dei servizi che sia tecnicamente efficiente ed economicamente vantaggiosa e, per quegli enti locali di piccole dimensioni che di fronte all’attribuzione di nuovi ed ampi compiti stanno conoscendo una grave difficoltà ad acquisire le competenze tecniche necessarie per fronteggiare le nuove attribuzioni.

Si è osservato³³ che gli enti locali di piccole dimensioni devono garantire ai cittadini che ne fanno richiesta i servizi a loro conferiti e, ciò presuppone un alto grado di preparazione tecnica e notevoli capacità amministrative e gestionali.

A rendere tutto più complesso è il fatto che per evidenti ragioni di carattere finanziario, non sempre è possibile procedere all’assunzione di nuovo personale, e quindi occorre riorganizzare le risorse umane disponibili.

³³ Così Vandelli L. Baruss E., o, Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III artt. 1-35, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 119 e ss.

Il rischio concreto che quindi incombe sulle amministrazioni di livello locale è rappresentato dalla possibilità che il principio di sussidiarietà possa risultare mortificato, proprio per le difficoltà tecnico-logistiche da parte di molte realtà comunali ad assolvere ai nuovi e maggiori compiti³⁴.

Partendo da queste complicazioni si comprende il ruolo centrale che sta assumendo la questione relativa alla gestione associata dei servizi e delle funzioni amministrative. Queste forme di cooperazione intercomunale rappresenterebbero, secondo il legislatore, il *core business* per colmare le deficienze degli enti territoriali circa l'inadeguatezza delle circoscrizioni territoriali e la scarsità di risorse economiche.

Se da un lato, le forme associate di gestione concretizzano in termini di efficienza, economicità ed efficacia l'azione amministrativa, dall'altro quando non sono più frutto di una scelta volontaristica rischiano di scalfire l'autonomia dell'ente territoriale. Quindi l'associazionismo obbligatorio dovrebbe essere maggiormente bilanciato con il sistema autonomistico su cui si reggono gli enti locali. Resta il fatto che la gestione associata è espressione dell'esercizio consensuale dell'attività amministrativa.

Sia norme di carattere generale, come la L. 241/90 sia disposizioni a contenuto specifico come la L. 210/85, che disciplina gli accordi di programma stipulati dalla Ferrovia dello Stato per i progetti di opere ferroviarie, e prima ancora l'art. 81 del d. P. R. 616/77, che consentiva intese tra Stato e

³⁴ Così Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli enti locali*, Cedam, 2014, pp. 117 e ss.

Regioni per la realizzazione di opere pubbliche, sono indici di una forma di gestione dell'attività amministrativa, non più in senso unilaterale e provvedimentoale, ma bilaterale e consensuale.

Queste prime forme di accordi costituiscono eloquenti dimostrazioni del *favor* legislativo all'impiego di modelli consensuali per l'esercizio di attività amministrative³⁵.

Il riferimento è soprattutto agli accordi di programma³⁶, come strumento duttile con il quale gli interventi pubblici di maggiore rilievo possono trovare una disciplina specifica, perfettamente adeguata alla peculiarità delle singole situazioni ed evitare quei tempi morti che caratterizzano l'esecuzione di opere, interventi o programmi che coinvolgono più livelli di governo³⁷.

La previsione di tale istituto come modello di carattere generale si inserisce all'interno di un sistema di riforma più esteso, finalizzato ad un modello policentrico dell'ordinamento amministrativo, nel quale le pubbliche amministrazioni locali ormai inserite in una posizione paritetica e non subordinata all'autorità statale, svolgono in modo coordinato e consensuale parte della propria attività, fatto salvo pur sempre il perseguimento dell'interesse pubblico³⁸.

³⁵ Sul punto si veda, Pericu, L'attività consensuale della pubblica amministrazione, in AA. VV., Diritto amministrativo, Bologna, 1993, II, pp. 1348 e ss.; Sticchi Damiani, Attività amministrativa consensuale e accordi di programma, Milano, 1992.

³⁶ Il carattere della funzionalizzazione è ben chiarito da Vandelli L., Le forme associative tra enti territoriali, Milano, Giuffrè ed., 1992, pp. 628 e ss.

³⁷ Cons Stato, sez. IV, 21 novembre 2005, n. 6467; così Cons. Stato, sez. V., 3 gennaio 2002, n. 11.

³⁸ Gallo C. E., La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma (in Studi in onore di V. Ottaviano). Milano 1993, pp. 447 e ss.; Sticchi Damiani E., Attività amministrativa consensuale e accordi di programma, Milano 1993; Torchia L., L'Amministrazione per accordi, in Le forme associative fra enti

Questo diverso modo di amministrare dipende dalla natura del potere amministrativo, ed è il “prodotto dell’incontro su un diagramma cartesiano, della pluralità degli ordinamenti giuridici collocata sulle ascisse, e del principio autonomistico collocato sulle ordinate”³⁹.

Infatti, tra gli atti in cui si manifesta in concreto l’autonomia degli enti territoriali, oltre gli statuti ed i regolamenti, devono iscriversi anche gli atti di natura contrattuale, come i rapporti di tipo relazionale.

L’esperienza della “programmazione contrattata” ha fornito alcuni dei più utili strumenti con riferimento alle politiche di sviluppo locale. Politiche di sviluppo costituite non soltanto da una copiosa normativa in materia di associazionismo, ma anche dall’introduzione di politiche concertate di sviluppo “dal basso”⁴⁰.

Il riferimento è ai patti territoriali⁴¹, ai contratti d’area, ai fondi strutturali, alla semplificazione amministrativa⁴², alle azioni di sostegno e di valorizzazione dell’economia locale, come ai marchi di qualità tipici, alla “vendita del territorio”, alle iniziative di *marketing* territoriale. Sono queste tra le iniziative principali per lo sviluppo del territorio, basate su due concetti fondamentali: l’assunzione del territorio come

territoriali, a cura di L. Vandelli, Milano 1992, pp. 619 e ss.; Quaderni Formez: Modelli associativi intercomunali per la gestione dei servizi, Napoli 1984 (in particolare M. Villone).

³⁹ Così, Pugliese F., Sull’amministrazione consensuale, nuove regole, nuova responsabilità, Ed. Scientifica Napoli, pp. 38 e ss.

⁴⁰ In tal senso, Montemurro F., La sfida dello sviluppo e i piccoli comuni d’Italia, in *comuni* 2/2003, pp. 23 e ss.

⁴¹ Sono interventi volti a favorire insediamenti produttivi sul territorio, in quanto sono orientati a fondare lo sviluppo sulle reali esigenze delle forze sociali, conferendo un ruolo attivo nei progetti concepiti per un dato territorio.

⁴² Il riferimento è in particolare allo sportello unico per le attività produttive, ove i piccoli comuni hanno deciso di associarsi condividendo le risorse, utilizzando protocolli di intesa e convenzioni con enti terzi.

risorsa essenziale per lo sviluppo, come agone nel quale nascono e si affermano fattori della competizione e la diffusione della consapevolezza che lo sviluppo è legato alla coesione sociale, cioè al rapporto di collaborazione tra gli attori locali. Si determina il passaggio da una logica verticale ad una logica orizzontale, in cui lo sviluppo economico procede con la coesione sociale.

L'idea di un modello consensuale si è dapprima affacciata nelle relazioni tra pubbliche amministrative, per poi riferirsi ai rapporti tra pubblica amministrazione e privato⁴³.

La *ratio* sottesa a tali modelli persegue scopi differenti, laddove tra amministrazioni l'obiettivo è mirare ad un fine condiviso ove siano coinvolti vari e diversi interessi pubblici, mentre tra amministrazione e privato, l'obiettivo precipuo è quello di avvicinare il privato alla gestione della *res* pubblica e, come conseguenza, percepire l'attività amministrativa non come un'attività autorevole e priva di dialogo, bensì come un'attività partecipativa e d'intesa. Di conseguenza, l'attività amministrativa potrà svolgersi secondo modelli diversi, partendo dal modulo procedimentale / provvedimento ovvero ricorrendo a forme mutate dal diritto privato, come modalità alternativa di spendita del potere discrezionale.

A qualsiasi modello si ricorra, non viene meno il fine cui tende l'attività amministrativa che ha sempre carattere pubblico, non a caso si parla di attività vincolata nello

⁴³ D'Alessandro D., *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, 92; Arena G., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Roma – Bari 2006, pp. 81 e ss.

scopo⁴⁴, ciò non impedisce comunque l'esercizio da parte di un soggetto pubblico di attività non autoritativa, connotata dal fatto che l'amministrazione riveste una posizione in buona parte paritaria rispetto ad un qualsiasi privato. La vera distinzione tra i due modelli non è contenuta nel carattere vincolato, ma nelle regole relative alla formazione della decisione, in quanto nel caso di figure contrattuali il regime delle decisioni è pubblicistico, mentre il regime delle attività conseguenti è privatistico, mentre con gli accordi si delinea un percorso inverso, poiché il regime della decisione è concordatorio, mentre il regime delle attività conseguenti è pubblicistico.

Ammettere forme consensuali ed associate di servizi ha significato superare le criticità che determinavano il diniego di una negoziabilità dell'uso del potere amministrativo⁴⁵ e la sostanziale incompatibilità tra la logica della funzione amministrativa e quella del contratto⁴⁶.

Gli ostacoli in apparenza insormontabili sono stati oltrepassati, per ragioni differenti, alcune delle quali riferibili a connotazioni dell'attività amministrativa ed altre, riferibili alla nuova dimensione assunta dagli enti pubblici.

Con riguardo al primo aspetto è la natura del potere unilaterale che non è necessario, essendo una risorsa a cui bisogna attingere con giudizio, in ossequio al principio di proporzionalità.

⁴⁴ In tal senso Vandelli L., *Le forme associative tra enti territoriali*, op. cit., p. 628.

⁴⁵ Ledda, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 1273 e ss.

⁴⁶ Anzi si osserva che in virtù del principio di proporzionalità, il modello privatistico è da preferire rispetto a quello pubblicistico, cui bisogna attingere con giudizio.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, determinante è l'organizzazione dei pubblici poteri e le trasformazioni in senso pluralistico dell'ordinamento.

Infatti, le fondamenta dei moduli consensuali sono edificate sulla concezione nuova della pluralità dei centri di potere, una pluralità paritaria sia che cristallizzi i rapporti tra centri di poteri pubblici, sia i rapporti tra centri pubblici e privati⁴⁷. In quest'ottica si inserisce il graduale riconoscimento di una sfera di reale autonomia agli enti territoriali non statali e del connesso superamento delle forme di coordinamento di tipo verticale. Affinché ciò sia possibile, il legislatore ha usato formule assai ampie e generiche per lasciare che i comuni stipulino apposite convenzioni. Ovviamente la genericità delle formulazioni legislative non determina una discrezionalità libera; non a caso, l'indicazione o la descrizione dei presupposti di fatto o dello scopo dell'attribuzione determinano il passaggio da una discrezionalità libera ad una discrezionalità legittima.

La P. A. deve integrare la disciplina legislativa attraverso un canone di valutazione per il tramite di una congrua motivazione, oppure fissare determinati principi e parametri sempre nel rispetto dei canoni di logicità e di imparzialità. Sarà dunque “la *bonne administration*” il parametro di legittimità dell'esercizio dei poteri in cui potrà esprimersi l'automatismo cooperativo.

La differenza rispetto alle modifiche attuali è che, mentre prima l'accordo non ampliava i poteri e le funzioni dell'ente, oggi con il modulo associativo obbligatorio si

⁴⁷ Giannini, Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche, Bologna, 1986, pp. 125 e ss.

consente ai comuni di fare assieme⁴⁸ ciò che è vietato fare da soli, in modo tale che il potere di autorganizzazione non è solo un'organizzazione di soggetti, ma anche organizzazione di compiti.

Se la relazione verticale tra ordinamenti diseguali si esprime in termini di coordinamento, la relazione tra ordinamenti eguali (o equiordinati) si traduce in termini di collaborazione (o cooperazione). Ecco perché nella previsione delle Città metropolitane il legislatore ha ribadito che le funzioni attribuite sono di coordinamento, prevedendo un rapporto sovra comunale.

2. L'associazionismo, l'effettività del principio “parva sed apta mihi” ed il difficile reticolato tra competenza statale e competenza regionale.

Principio cardine delle scelte associative da parte degli enti locali, prima del D. L. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 che ha introdotto l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni fino a 5000 abitanti, ovvero 3000 per gli appartenenti o già appartenuti a comunità montane, era la volontarietà delle forme associative.

Volontarietà sia per quanto atteneva il ricorso a tale modello, per la scelta dei comuni con cui cooperare, sia per quanto riguardava le attività, i servizi e le funzioni da svolgere in forma associata, sia infine per quel che concerneva la forma giuridica fra quelle previste dal TUEL.

⁴⁸ Occorre partire dall'idea che ogni ente locale debba divenire il nocchio incompressibile, la cellula staminale del genoma della democrazia costituzionale; così Palma G., Il comparto autonomistico locale nel genoma della democrazia istituzionale, in G. Palma (a cura di), *Lezioni*, Napoli, 2009, pp. 993 e ss.

I casi di obbligatorietà, pur presenti, costituivano delle eccezioni tassativamente riferite ad ipotesi predeterminate dalla legge.

Oggi, da una disamina attenta delle previsioni normative, finalizzate a processi di fusione coattiva, con riferimento soprattutto ai c.d. comuni polvere⁴⁹, si arguisce un'evidente inversione di tendenza, in quanto non si può negare che il legislatore sino a qualche anno fa, privilegiava il modello della "persuasione" e dell'incoraggiamento alla cooperazione.

La stessa Carta Europea dell'Autonomia locale all'art. 10 stabilisce il diritto di associazione delle collettività locali; il diritto non l'obbligo di associazione. L'associazionismo è uno strumento che da un lato, consente un riordino territoriale in ossequio al principio di sussidiarietà e dall'altro, uno strumento utile per la razionalizzazione delle funzioni in termini di risparmio di spesa, in piena salvaguardia del principio di buon andamento.

La scelta legislativa è partita da alcune considerazioni.

Gli enti più piccoli possono trovarsi in ampie difficoltà a causa delle molteplicità ed eterogeneità dei compiti affidatigli, e dunque l'aggregazione potrebbe essere un ottimo rimedio per contenere le spese e garantire questi servizi, a volte anche per garantire la sopravvivenza degli stessi enti⁵⁰, nel pieno rispetto del principio di vitalità o di

⁴⁹ In tal senso si veda M. S. Giannini (a cura di), I Comuni, Neri Pozza, Vicenza, 1967.

⁵⁰ Tali difficoltà sono state evidenziate a chiare lettere già nella Relazione sul funzionamento dei controlli interni negli enti locali per il 2002, approvata con Deliberazione della Corte dei conti, sez. autonomie locali, n. 8/2003, in www.corteconti.it, secondo cui non possono essere ignorate le difficoltà attuative

sufficienza finanziaria che costituisce il criterio base per la stessa sussistenza di un ente locale⁵¹.

Le comunità locali più piccole sono molto spesso a rischio di sopravvivenza, sia per motivi anagrafici che sociali, nonché a causa del progressivo scadimento dei servizi pubblici⁵².

Inoltre, l'impossibilità di assicurare un servizio pubblico o garantire l'efficienza e la qualità dello stesso, rende inutile il trasferimento progressivo delle funzioni dal livello centrale al livello periferico, nonché pregiudizievole per la comunità locale.

La necessità di mantenere un servizio sul territorio impone la convenienza di agire in modo integrato, senza che ciò comporti la perdita di autonomia, conquistata dagli enti minori.

La ragione giustificatrice di un intervento legislativo proiettato al rispetto di una decisione finale che sia affidata ai comuni, si cristallizza nel pieno rispetto dell'identità storica e sociale degli stessi. Ma oggi non sembra si possa parlare più di riguardo e di salvaguardia dell'autonomia, laddove siano stati espressamente previsti obblighi di associazionismo.

Ma quali sono state le cause che hanno finito per determinare questo processo?

Se da un lato si sono evidenziate le difficoltà degli enti di fronteggiare il conferimento delle funzioni, dall'altro si sono

che derivano dallo stesso sistema dei controlli interni concepito dal legislatore in modo unitario per tutte le realtà locali.

⁵¹ Così Piperata G., I poteri locali: da un sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?, in Istituzioni del federalismo, 2012, pp. 503 e ss.

⁵² In tal senso, Bianco A., La gestione associata tra i comuni, CEL, Gorle (BG), 2002, pp. 3 e ss.

esaltati gli effetti benefici della gestione associata⁵³. Soprattutto negli enti piccoli, il problema principale che si è posto ha riguardato i costi, i bilanci rigidi, l'organico insufficiente. Ma procediamo con ordine.

A fronte dei nuovi e ampi compiti, gli enti locali di piccole dimensioni stanno conoscendo una grave difficoltà a fronteggiare le nuove attribuzioni.

Notevoli sono le difficoltà con cui si confrontano quotidianamente⁵⁴: le scarse competenze gestionali, nonché le difficoltà amministrative e l'oggettiva impossibilità tecnico-logistica.

In questo contesto è innegabile che una tangibile complicazione sia rappresentata dalla necessità di rispettare il Patto di Stabilità anche per i comuni tra i 1.000 ed i 5.000 abitanti a partire dal 2013, condizione che ha certo agevolato il ricorso alla gestione associata⁵⁵. Se da un lato, il conferimento delle funzioni poteva trovare una sua efficacia ampliando le risorse della finanza pubblica, dall'altro l'effetto delle ristrettezze economiche, dovute anche al rispetto del Patto di stabilità, ha comportato un'oggettiva impossibilità di soddisfare le nuove attribuzioni.

Non è facile migliorare la qualità di un servizio senza perdere di vista il controllo dei costi. Infatti, tali enti acquistano la merce a prezzi più elevati a causa delle piccole quantità che chiedono.

⁵³ Sui vantaggi derivanti dalla gestione associata: Mordenti M., Monea P., La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali, in "Comuni d'Italia", n. 2/2003, pp. 15 e ss.

⁵⁴ Vandelli L., Baruss E., Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III, artt. 1-35, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 119 e ss.

⁵⁵ In tal senso, Anci Piemonte, Il Manuale delle gestioni associate comunali 2014, (a cura di Daniele Formiconi e Anci Piemonte), 2014.

Anche volendo ricorrere al modello della privatizzazione dei servizi, i comuni si trovano dinanzi a difficoltà insormontabili, perché la limitata dimensione ne argina la remunerabilità e quindi li rende poco appetibili.

Il tutto fasciato dalla sottoutilizzazione delle costose attrezzature che hanno dovuto acquistare per la gestione dei servizi e dal pagamento delle tariffe professionali più elevate per progetti e direzione, a causa del sistema delle tariffe che prevede percentuali decrescenti con l'aumento dell'importo dei lavori.

Per le prefate ragioni, i bilanci di questi enti oltre ad essere di entità ridotte sono estremamente rigidi e con una dipendenza quasi totale da fonti esterne. I vincoli di spesa sono tali da non potersi procurare professionalità assenti in organico per sviluppare o migliorare i servizi richiesti.

La scarsità delle risorse impedisce una corretta gestione delle risorse umane, come l'incentivazione, la formazione, nonché l'attivazione degli strumenti di innovazione della p.a., aumentando il *gap* tecnologico⁵⁶.

In questo modo si determina un circolo vizioso che si autoalimenta, creando un effettivo *vulnus* al principio di sussidiarietà, che invece necessita di una flessibilità di bilanci e di strutture destinarie di nuovi compiti.

Inoltre, a complicare questo disegno perfetto sulla carta, ma arzigogolato nella concretezza è l'impossibilità per le Regioni di dare seguito a quanto previsto allora con il d.lgs. 112/98, che all'art. 3co III, prevedeva in capo alle stesse, il compito di attribuire obbligatoriamente agli enti locali le

⁵⁶ Lo stesso Giannini M. S., *Il Comune*, in Id (a cura di), *I Comuni*, Venezia, 1967, pp. 44 dimostrava che in fatto l'autonomia fosse prerogativa dei comuni maggiori.

risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dal trasferimento delle funzioni. Procedere ad un decentramento senza risorse finisce per costruire il principio di sussidiarietà come una politica di risanamento del disavanzo pubblico, a tutto svantaggio delle amministrazioni locali che, per far fronte alle maggiori spese, devono reperire risorse o attraverso la pressione tributaria e/o tagliando i servizi.

Ad alimentare il ricorso alla gestione associata di funzioni sono i vantaggi faziosi prospettati che la stessa comporterebbe, sia in termini di efficienza che di efficacia.

Dapprima si ritiene che i comuni che si uniscono possono realizzare sia economie di raggio d'azione, quali la riduzione dei costi unitari delle funzioni grazie all'utilizzo delle stesse risorse da parte di più enti, sia economie di scala, quali la riduzione dei costi unitari di produzione di beni e servizi al crescere del numero di unità prodotte⁵⁷.

A questo vantaggio misurabile in termini economici⁵⁸, si abbina la maggiore professionalità degli addetti reperibili, che vengono messi a disposizione anche degli enti più piccoli, in quanto ogni ufficio associato potrebbe specializzarsi in un singolo campo, determinando un miglioramento del servizio anche sotto il profilo dell'efficacia, intesa come ottimizzazione dei servizi già erogati e possibilità di fornire servizi aggiuntivi.

⁵⁷ Sul punto si consulti, E. Racca, Piccoli e grandi, separati in casa, in Giuda agli enti locali, 28 agosto 1999, n. 33, pp. 87 e ss.

⁵⁸ Facchini F., Le sfide dell'evoluzione, Milano, 2008, pp. 160 e ss., secondo cui l'evoluzione diventa costruttiva in forza della cooperazione. Conseguenza di ciò è che nelle società contemporanee, fare da soli è un presupposto per l'estinzione, così Rifkin J., Il sogno europeo, trad. it., Milano, 2004, pp. 12 e ss.

Ad un'analisi più dettagliata e a più ampio spettro, la gestione appare anche come garanzia della semplificazione dei procedimenti amministrativi, estensione delle pratiche migliori (*benchmarking*), omogeneità delle scelte sia politiche che gestionali, recepimento tempestivo e uniforme delle novità legislative, maggiore efficacia delle procedure di gara e di concorso, reperimento di contributi statali e regionali più consistenti, reperimento degli stessi incentivi erogati dallo Stato e dalle Regioni alle gestioni associate.

Ma è davvero necessaria la gestione associata?

Il dato geografico e demografico smentirebbe la necessità di ricorrere al modello associativo.

La distribuzione estremamente frammentata degli “utenti” sul territorio e la conformazione stessa dei territori (spesso di media montagna se non di alta montagna) fanno sì che molti servizi sono resi in forma puntuale, attraverso la delocalizzazione e comunque la parcellizzazione, di talché la loro riduzione al modello “*fordista*” appare ardua e comunque non economica⁵⁹.

Non si può negare che alcuni servizi possono essere erogati in ambito locale in modo oculato, facendo ricorso alle gestioni in economia. Può essere utile un riferimento al passaggio dalle vecchie gestioni comunali “dirette” alle società *in house* operanti in ambiti vasti, che non soltanto non hanno prodotto miglioramenti alla qualità dei servizi,

⁵⁹ Ad esempio, il servizio di trasporto scolastico in comuni montani è pesantemente condizionato dalla dislocazione degli insediamenti abitativi, dalla localizzazione dei plessi scolastici, dai percorsi stradali praticabili e dai tempi di percorrenza e la sua riorganizzazione su basi territoriali più ampie non garantisce affatto risparmi ma può addirittura creare complicazioni. Il discorso vale in generale per tutti i servizi alla persona, strettamente legati alla residenza degli utenti. In tal senso, il Cons. Stato con sentenza 552/2011, ove si afferma che nessuna norma obbliga i comuni ad affidare all'esterno determinati servizi.

ma hanno finito per comportare un aumento sensibile dei costi e degli squilibri gestionali.

Insomma il rispetto delle effettive condizioni degli enti locali rende superfluo il ricorso all'associazionismo, se non addirittura dannoso.

“Parva sed apta mihi” è il brocardo che potrebbe essere in grado di favorire l'autonomia gestionale delle funzioni affidate agli enti. Non si dimentichi che un'avveduta lettura dell'art. 118 Cost., impone che l'intervento statale sia di aiuto, di collaborazione non di imposizione, né tantomeno di assorbimento⁶⁰.

Su questa linea si consideri la previsione contenuta nell'art. 148, ultimo comma, del D.Lgs. 3.04.2006 n. 152, il “Codice dell'Ambiente”. Tale disposizione consente ai comuni montani *“con popolazione fino a 1.000 abitanti”* di conservare la gestione “diretta” di un servizio rilevante come quello idrico, sottraendosi alla c.d. *“gestione unica”*.

È clamoroso che proprio ai c.d. “comuni polvere” sia stata riservata una facoltà così insospettabile, proprio come conferma del fatto che non è incontrovertibilmente vero che le gestioni forzosamente “associate” dei servizi siano le più efficienti e che, specie in ambito montano, gestioni “domestiche” non possano risultare efficienti ed economiche. Inoltre, che la gestione associata non sia il rimedio clamoroso che il legislatore voglia farci credere si evincerebbe anche dalla previsione della centrale unica di committenza.

⁶⁰ La sussidiarietà è un valore di governo, in quanto è un criterio tecnico distributivo delle funzioni che parte dal basso, ossia dalle organizzazioni sociali e prosegue ascendendo sui livelli istituzionali più alti, ove esse non lo siano, ponendosi alla ricerca sempre del livello più adeguato.

La normativa sulla Centrale Unica di Committenza viene, infatti, varata quando è già stato chiaramente prefigurato il disegno di cui all'art. 14, commi 25 e ss., del D.L. 78/2010. In effetti questa figura organizzatoria viene prevista dall'art. 23, comma 4, del già citato decreto "salva Italia" (D.L. 201/2011) come ennesimo strumento ritenuto idoneo a far conseguire "riduzione di costi".

La centrale unica di committenza, quale variabile organizzativa indipendente, interviene come una sorta di corpo estraneo nel disegno dell'esercizio associato delle funzioni⁶¹. "L'acquisizione di lavori, servizi e forniture" cui tende quest'ultima e quale attività da gestire esternamente, ma prodromica all'esercizio di funzioni da gestire in forma associata obbligatoria, non sembra poter combaciare con l'associazionismo obbligatorio.

Il mancato diffondersi del modello associativo si può ritenere legato a queste considerazioni o è ancorato ad una tradizione ben radicata?

Le cause di questo ritardo potrebbero essere individuate anche nel radicato spirito autonomistico⁶², nell'aver imposto la riforma del governo locale partendo dalle funzioni, dalle risorse, dall'organizzazione e non dal riordino territoriale, ed infine, nell'aver ancorato gli incentivi al vincolo della fusione, anziché ad un serio programma di riordino territoriale vincolante nei fini, ma flessibile negli strumenti.

⁶¹ Sul punto si veda N. Pignatelli, La centrale di committenza unica dei piccoli comuni: la gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica, in www.lexitalia.com.

⁶² Ci si contrappone all'associazionismo per rimanere se stessi, per preservare un'identità che altrimenti si rischia di perdere, di diluire o di alterare. Insomma dove c'è spinta per l'associazionismo vi è anche in agguato un vettore di contrapposizione che si sostanzia nella paura di perdere la propria identità storica, così Forte P., Il percorso costitutivo delle città metropolitane, op. cit., pp. 335 e ss.

Con particolare riguardo allo spirito autonomistico, ci si oppone all'associazionismo per rimanere se stessi, per preservare i propri confini territoriali, o seguendo una metafora kantiana, perché la colomba nel libero volo fende l'aria di cui sente la resistenza, mentre potrebbe immaginare di volare assai meglio nello spazio vuoto di aria⁶³. L'associazionismo è per i comuni come l'aria di cui però si avverte la resistenza.

Analizzato il transito da un associazionismo volontario ad un associazionismo obbligatorio, si percorra la tassonomia normativa degli ultimi anni.

La prima legge intervenuta in maniera organica sull'associazionismo è stata la legge 142/90, poiché in precedenza vi erano soltanto Testi Unici degli anni '30.

Tale legge gli dedicava ampio valore, non soltanto delineando in modo più netto istituti quali consorzi e convenzioni⁶⁴, ma introducendo forme nuove, quali accordi di programma, Unioni di comuni.

Si affermava il carattere volontario di queste forme e con riferimento all'Unione di comuni si precisava che era una forma intermedia e propedeutica alla fusione di piccoli comuni⁶⁵.

Infatti, le Unioni erano forme a carattere temporanee destinate a venir meno se entro 10 anni non si fosse giunti alle fusioni degli enti coinvolti. Questo sistema si è

⁶³ Si consulti Ferraris M., Ricostruire la decostruzione, Milano, 2010, pp. 27 e ss.

⁶⁴ Sulle convenzioni si veda Sanviti, Convenzioni e intese nel diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 1984.

⁶⁵ Per una corretta disamina sulle Unioni, Maggiora E., "Le unioni di Comuni", in V. Italia (a cura di), Autonomia ed ordinamento degli enti locali. Commento alla legge n. 265/1999, Milano, 1999.

trasformato nella seconda metà degli anni '90 percorsa da due tappe fondamentali: la L. 59/97 e la L. 265/99.

La prima ha cercato di costruire un collegamento tra sussidiarietà e associazionismo, realizzando i primi modelli di trasferimento⁶⁶. Venne introdotta anche una tipologia di “Associazionismo quasi obbligatorio”, costruito sul presupposto che, le Regioni stabilivano livelli ottimali di esercizio delle funzioni singole e nei casi in cui tali comuni non riuscissero a raggiungere queste soglie dovevano associarsi, scegliendone liberamente la forma.

Il connotato della quasi obbligatorio si evince dal fatto che, in caso di inerzia vi era un intervento del potere sostitutivo regionale.

La legge 265/99 è la legge sulla base della quale è stato emanato il Tuel, che ha come precipuo obiettivo il superamento delle fusioni, come conseguenza dell'Unione dei comuni. Innegabile è che le Unioni diventano forme stabili senza obbligo di giungere ad una fusione degli enti coinvolti⁶⁷.

In questo contesto nascono le Comunità montane, anche se si respira il connotato di forme ibride, prive di una natura unitaria, poiché da un lato erano forme associative di comuni montani e dall'altro si configuravano come enti locali di governo, con poteri e funzioni proprie, così come il Comune, la Provincia.

Con la riforma del Titolo V si afferma la mancanza assoluta di un riferimento all'associazionismo.

⁶⁶ Per un approfondimento si veda Montemurro F., La sfida dello sviluppo e i piccoli comuni d'Italia, op. cit., p. 23.

⁶⁷ Argenio D., Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale, in Comuni d'Italia, 1/2012.

Ci si chiede allora se sia una materia di competenza statale o regionale.

La competenza in materia di forme associative, in particolare il reticolato tra legge regionale e legge statale, ha avuto un travagliato percorso. Prima delle riforme la competenza era dello Stato, mentre oggi alla luce della lettera p) dell'art. 117 Cost., la competenza statale esclusiva è circoscritta all'individuazione delle funzioni fondamentali e degli organi di governo.

Interviene la Corte Cost. con sentenza 237/2009⁶⁸ che ricostruisce i rapporti anche se con riguardo alla disciplina delle Comunità montane. Infatti, la legge finanziaria 2008 (Legge n. 244/2007) ha riordinato le Comunità montane affidando il processo alle Regioni, anche se sulla base di una serie di criteri individuati dallo stesso legislatore statale.

Le Regioni lamentavano un'invasione statale, ma la Corte precisa che si tratta di una materia regionale ma non si esclude un intervento statale⁶⁹, soprattutto laddove si tratta di procedere al "Coordinamento della finanza pubblica"⁷⁰.

Quindi laddove la *ratio* giustificatrice di un intervento statale in una materia anche di competenza regionale, si concretizzi nella necessità di procedere ad un

⁶⁸ Ci si lamentava che lo Stato fosse intervenuto in una questione di competenza regionale residuale, laddove si stabiliva che le Regioni dovevano procedere al riordino della disciplina delle comunità montane.

⁶⁹ In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, "nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie". Per cui una disposizione di principio statale può incidere su una o più materia anche di competenza regionale, determinandone una riduzione degli spazi.

⁷⁰ Così anche sentenze della Corte Cost. n. 4/2004 e 417/2005.

coordinamento della finanza pubblica, non ci sono ostacoli al riconoscimento di legittimità.

Questo principio espresso con riferimento alle Comunità montane è stato successivamente ribadito dalle sentenze della Corte Cost. n. 22 e n. 44 del 2014.

La questione ha riguardato la legge statale che a partire dal 2010 è intervenuta con decreti legge a normativizzare l'associazionismo obbligatorio in modo abbastanza dettagliato. La questione di legittimità sollevata da alcune Regioni⁷¹ concerneva proprio questa normativa perché troppo dettagliata.

Le due sentenze hanno rigettato la questione di legittimità, precisando la correttezza dell'intervento statale, in quanto espressione di coordinamento della finanza pubblica, che è materia di competenza esclusiva statale.

Non ci si può esimere dall'analisi critica dell'intervento costituzionale.

È questa una fase storica in cui è assolutamente preminente nella riflessione della Corte tale coordinamento, come principio fondamentale che legittima il legislatore statale ad intervenire in ambiti che in apparenza, potrebbero essere di pertinenza del legislatore regionale o comunque espressione dell'autonomia locale.

Il principio del “*coordinamento della finanza pubblica*”, previsto nel comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, finirebbe per essere così una sorta di *passepertout* di cui, non solo può avvalersi il legislatore nazionale per dettare norme anche in ambiti che forse non sarebbero di sua

⁷¹ Regioni Campania, Lazio, Veneto, Emilia Romagna, Puglia, Sardegna.

strettissima pertinenza, ma che serve a risolvere nella sostanza, il conflitto che fisiologicamente esiste tra principi ed interessi diversi⁷².

Dunque la materia dell'associazionismo è materia esclusiva della competenza statale.

Per quanto nobile possa essere l'obiettivo del legislatore non può trascurarsi che negli anni si è notato un attacco frontale agli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Così nel 2010, quando i contorni della crisi economica iniziavano a definirsi compiutamente, con l'art. 14 del D.L. 31.05.2010 n. 78⁷³ è iniziata la campagna di radicale revisione del sistema di funzionamento dei comuni con "popolazione fino a 5.000 abitanti"⁷⁴.

Ma è ammissibile un obbligo di associazionismo per i Comuni?

All'uopo giova precisare che da tempo si sono alternate diverse teorie: secondo un primo orientamento l'associazionismo obbligatorio è strumento contrario al principio di autonomia e di libera determinazione degli enti locali.

Secondo altra tesi, sarebbe uno strumento utile alla valorizzazione dei comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà.

⁷² Così affermato in più occasioni dalla stessa Corte; si veda, sentenze n. 236/2013; n. 193/2012; n. 151/2012; n. 182/2011; n. 207/2010; n. 297/2009.

⁷³ L'art. 14 precisa che le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni." Basta questo asettico periodo, ormai una sorta di tralattizia clausola di stile, a blindare la manovra da possibili attacchi "esterni".

⁷⁴ Si ricordi che nell'intero paese i comuni di questa dimensione sono 5.670 su 8.071 comuni totali, pari quindi al 70,25% di tutti gli enti municipali.

Ed inoltre, davvero un'ipotesi di riforma così complicata può passare attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza?

Non può sfuggire che in un quasi perfetto parallelismo con la vicenda della “gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni minori” si è sviluppata, con analoga procedura, l'avventura dello “svuotamento” per decreto-legge delle Province.

A tal ultimo proposito sollevata la questione di legittimità, la Consulta l'accoglie precisando che lo strumento della decretazione d'urgenza è incapace a procedere ad una rivisitazione di sistema⁷⁵.

Lo stesso non è accaduto per il decreto che ha imposto l'esercizio associato delle funzioni. Probabilmente la rappresentanza dei comuni minori, la loro minima capacità di pressione e di mobilitazione è più flebile e debole della capacità delle province⁷⁶.

Certo entrano in gioco non soltanto i principi di tutela dell'autonomia locale, di cui agli artt. 5 e 114 Cost., ma direttamente l'art. 97, non solo con riguardo al canone del buon andamento, ma ancor di più al principio di ragionevolezza, in quanto non sembra possibile sottoporre a così radicali misure di rivolgimento in maniera improvvisata e pasticciata, i primi livelli di organizzazione.

Inoltre, a propendere per un'irragionevolezza dell'intervento legislativo non può mancare il fatto che, la legge ha fissato il limite al di sotto del quale un comune si deve

⁷⁵ Corte cost. con sentenza n. 220/2012.

⁷⁶ Il braccio di ferro tra Province e Stato è ancora in atto, e per quanto l'obiettivo sia quello di abolirle, non si può negare che alcune delle loro funzioni, come si dimostrerà nei prossimi capitoli, non sembrerebbero trasferibili ad altri soggetti.

automaticamente ritenere funzionalmente non autosufficiente.

Ulteriore problema che non è stato affrontato dal legislatore nonostante sia intervenuto a codificare l'associazionismo obbligatorio, è come si debba realizzare questo associazionismo. Si delinea un processo associativo, per metà rigidamente obbligato e per metà lasciato senza regole che genera tante diseconomie e vere e proprie sacche di nuove e più gravi inefficienze.

Inoltre, una lettura della vicenda, al di là delle questioni formali lascia intendere che attraverso la semplificazione istituzionale che sottende alla riforma dell'esercizio associato delle funzioni comunali, lo Stato mostra chiaramente di volersi sottrarre all'obbligo di sostenere i costi della presenza delle istituzioni nei territori periferici.

Presupposto imprescindibile dovrebbe essere la garanzia che le forme associative obbligatorie abbiano le stesse tutele cui godono i comuni considerati individualmente, essendo proiezione istituzionale degli stessi, in modo tale da riconoscere l'autonomia finanziaria ed organizzativa tipica dei singoli comuni, pena l'effetto elusivo delle garanzie costituzionali.

Infine ci si chiede se il sistema del bicameralismo perfetto radicalmente trasformato potrebbe restituire la dignità alle autonomie locali.

Il Senato diventerebbe Camera delle autonomie, perdendo quasi del tutto⁷⁷ la funzione legislativa (resterebbe con

⁷⁷ Luciani M. Sul d.d.l. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione.

riguardo alle modifiche costituzionali), spettandogli un compito non di generica ed astratta rappresentanza delle esigenze dei territori, ma di coordinamento dell'azione legislativa, di prevenzione di tensioni e conflitti tra centro e periferia, di contemperamento delle istanze nazionali con quelle esperienze maturate sul territorio.

Il senso profondo che sembrerebbe spettare alla Camera delle Autonomie consisterebbe nel bilanciare la diminuzione che subiscono e hanno subito gli enti territoriali della propria sfera di autonomia, facendosi portavoce delle questioni di competenza locale, conciliando dunque quelle esigenze di uniformità statale e di autonomia locale⁷⁸.

Dopo il riconoscimento della legittimità della previsione legislativa che ha imposto il principio dell'associazionismo, è opportuna una breve indagine sulle modalità realizzatrici di questo associazionismo, che ha toccato dapprima l'esercizio delle funzioni fondamentali.

3. Il doppio obbligo nell'ambito delle funzioni fondamentali e "l'affaticamento attuativo".

La mancanza di una determinazione concettuale delle funzioni fondamentali ha creato non poche difficoltà nella individuazione delle stesse, soprattutto alla luce delle attuali previsioni normative che ne impongono la gestione, per determinati comuni, in forma associata⁷⁹.

⁷⁸ Così Vandelli L., Il travagliato cammino delle riforme territoriali, in *Comuni d'Italia*, fasc. 3/4 2014, pp. 14 e ss., Maggioli.

⁷⁹ Il legislatore statale ha una competenza nell'ampia materia dell'ordinamento degli enti locali, non a caso a riequilibrare il rafforzamento delle attribuzioni statali è il fatto che le autonomie vengono inserite nel Parlamento, mediante la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie.

Difficoltà di riflesso si sono avute nella loro regolamentazione, che ai sensi dell'art. 117 lett. p) Cost. è una materia che rientra nella potestà statale.

La complessità di un quadro di tali funzioni nasce dal continuo conflitto, in alcuni casi latente ed in altri esplicito, fra potestà legislative dello stato e delle regioni nelle materie di competenza concorrente⁸⁰, e dalla innegabile sovrapposizione fra comuni e province, ed oggi anche fra province e città metropolitane.

Invero il legislatore per le funzioni fondamentali ha posto un doppio obbligo: 1) l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni è obbligatorio per l'ente titolare; 2) per i comuni fino a 5000 abitanti o fino a 3000 abitanti, se appartenuti o appartenenti alla comunità montana, le funzioni devono essere svolte in forma associata.

Il tutto ha preso le mosse dal d. l. 78/2010, anno iniziale della crisi, a seguito dell'irrigidimento del patto di stabilità interno, della legislazione vincolistica del governo centrale, che porta al blocco del *turn over* e alla riduzione dei trasferimenti.

Il legislatore infatti ha individuato il suo disegno in tal senso: a) "Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione"; b) "I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma

⁸⁰ Sono le legislazioni statali e quelle regionali che devono determinare l'ambito funzionale degli enti locali necessario per realizzare il nucleo identificativo degli enti stessi, come enti di governo della propria collettività.

associata.”; c) “La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.”

La ragione di tale intervento è finalizzata a superare certe pratiche elusive, nella consapevolezza che il conferimento parziale di una funzione produce tendenzialmente diseconomie⁸¹. Ne deriva l’obbligo per ogni funzione di unificare tutti i servizi che ne fanno parte, i procedimenti amministrativi, le competenze gestionali, le risorse umane e finanziarie, le responsabilità, in modo da evitare ogni possibile duplicazione di costi⁸².

Si consacra il principio di integralità per tutti gli enti locali, anche se non per tutti l’espressione “medesima funzione” è legata alla funzione. Per fare un esempio, non sarebbe possibile gestire il servizio di assistenza domiciliare in modo diverso rispetto a come vengono gestite le restanti “funzioni del settore sociale” e pretendere di massimizzare gli obiettivi di efficienza della macchina amministrativa. Laddove l’espressione “medesima funzione” fosse intesa come sinonimo di servizio, sarebbe possibile scorporare ogni servizio dal contesto della funzione appartenente e quindi i servizi anche se appartenenti allo stesso settore, potrebbero essere attribuiti a forme associative diverse.

Seguire questa ultima lettura amplierebbe notevolmente la discrezionalità degli enti, anche se con il rischio di non raggiungere gli effetti sperati in termini di contenimento dei costi.

⁸¹ In tal senso, Mordenti M., Monea P., “Funzione fa rima con associazione”, in *Il Sole 24 ore*, gennaio 2012, pp. 15 e ss.

⁸² In altre parole il principio di integralità delle funzioni conferite comporta l’unificazione obbligatoria anche dei servizi, dei procedimenti, delle competenze, delle strutture organizzative, delle risorse ed infine, delle responsabilità.

Il preludio⁸³ da cui è nata questa imposizione è la convinzione che, l'efficienza di un servizio sia ancorata ad un certo ambito territoriale necessariamente di matrice sovra comunale, e la necessità del rispetto di un'ideologia che sia coerente con la giurisprudenza comunitaria e quella legislativa dal 2006 in poi, che si costruisce su interventi limitativi del raggio d'azione o addirittura soppressiva per gli enti gestori dei servizi locali, come i consorzi, le fondazioni di partecipazione e gli organismi *in house*.

In particolare, l'intervento ha riguardato le funzioni fondamentali, individuate per la prima volta con la legge 42/2009, che nello specifico ne individuava sei, per poi giungere nel 2012 con l'art. 19 del D. L. 95/2012 quasi al raddoppiamento.

La questione relativa alla individuazione delle funzioni fondamentali resta abbastanza oscura, sia per questo modo di procedere del legislatore, sia per le tecniche con cui esse sono state identificate⁸⁴. Il fatto è che non esistono in natura le funzioni fondamentali e finiscono per essere semplicemente il frutto di opzioni effettuate dal legislatore in modo empirico ed astratto, legate ai dati dimensionali dell'ente. Invero la vecchia dicotomia fra funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni fondamentali non è mai stata risolta dal legislatore, restando in piedi sia come diatriba dottrinale che come disciplina da regolamentare⁸⁵.

⁸³ Iannello C., La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni.

⁸⁴ A proposito delle funzioni fondamentali, si veda Napoli C., Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma, Torino, Giappichelli, 2011.

⁸⁵ Il processo di individuazione ed allocazione delle funzioni appare un compito tutt'altro che facile ed il dettato costituzionale certo non aiuta, parlando di funzioni

L'art. 3 del D. lgs. 267/2000 al comma 5 fa un espresso riferimento alle prime due⁸⁶; mentre l'art. 13 radica in capo al comune tutte le funzioni che riguardano la popolazione, il territorio comunale, in particolare nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. Dal combinato disposto delle due norme si potrebbe dedurre⁸⁷ che sono considerate funzioni proprie quelle storicamente esercitate da comuni⁸⁸, non espressamente attribuite ad altri soggetti istituzionali. Sono proprie, in quanto precipue e tipiche di un ente e che possono essere differenziate in base al principio di adeguatezza.

Le funzioni conferite sono, invece, quelle assegnate al comune, dallo Stato e/o dalle Regioni. Sono funzioni la cui titolarità appartiene allo Stato e/o Regioni, in quanto correlate ad interessi generali dell'ordinamento e non ad esigenze locali. In tal caso, il comune agisce non in veste di soggetto autonomo ed esponenziale della collettività locale, ma nelle sembianze di struttura decentrata dello Stato che opera su un determinato territorio in continuo e stretto rapporto con i cittadini. Per le stesse inoltre, opera il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente

attribuite, funzioni conferite, funzioni proprie, funzioni fondamentali, funzioni pubbliche, ingenerando un acceso dibattito dottrinale, così Cucurachi A., Lo stato dell'arte del disegno di legge sull'ordinamento locale e le prospettive di interesse regionale, in Nuova Rassegna, 2009, n. 19-20, pp. 2162 e ss.; D'Atena A., Il nodo delle funzioni amministrative, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (31.1.2012).

⁸⁶ L'art. 3 sancisce che i comuni sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione secondo il principio di sussidiarietà.

⁸⁷ Così, AA. VV., Manuale di diritto degli enti locali, XXI edizione, 2013, ed. Simone, pp. 39 e ss.

⁸⁸ Secondo taluni sono quelle funzioni individuate in riferimento al parametro della virtuosità relativo alla capacità di conseguire avanzi di bilancio, obiettivi di qualità, nonché la capacità di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale anche mediante forme di cooperazione, associazione, fusione, unione con altri enti.

territoriale e le risorse di cui lo stesso dispone. Infatti, costituisce un vincolo per lo Stato che non può attribuire agli enti decentrati ulteriori compiti rispetto a quelli di competenza, senza prevedere come contropartita l'assegnazione di risorse adeguate.

Ciò premesso il problema resta per le funzioni fondamentali⁸⁹.

L'individuazione di tali funzioni, la cui *ratio* discende dalla necessità di precisare in modo dettagliato la corrispondente previsione contenuta nell'art. 117, co. II, lett. p) della Cost., sembra⁹⁰ riportare in *auge* la vecchia distinzione⁹¹ tanto cara ai contabili a proposito delle spese comunali, *id est*. la distinzione in "obbligatorie" e "facoltative". Le prime riferite all'idea di funzioni indefettibili, anche se si tratta di una distinzione ormai cancellata dall'art. 7 del D. L. 702/78 e superata nella prassi.

Secondo taluni allora potrebbero essere quelle caratterizzanti, essenziali ed imprescindibili di ciascun livello autonomo di governo locale, che il legislatore statale ha il compito di definire. Elementi indefettibili dell'articolazione dell'assetto istituzionale delle autonomie locali, in quanto concorrono a determinare il contenuto concreto del diritto di cittadinanza e proiezione dell'interesse statale, e per loro varrebbe il principio di

⁸⁹ Per una corretta disamina si veda Gambino S., Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica, fra riforme costituzionali e sussidiarietà, in *Le Istituzioni del federalismo* 3/4. 2009, pp. 488 e ss.

⁹⁰ Per l'impatto di questa distinzione del modello contabile sull'effettività dell'autonomia locale, si veda AA. VV., *L'ordinamento degli enti locali*, Ipsoa, 2007, pp. 1349 e ss.

⁹¹ Distinzione contenuta all'art. 312 R. D.383/1934.

eguaglianza tra enti, a differenza che per le funzioni proprie, legate ad un principio di adeguatezza⁹².

Resta il fatto che le funzioni non sono delle variabili indipendenti e totalmente indifferenti rispetto alle strutture organizzative. Spesso le realtà organizzative più piccole sono state chiamate a trovare soluzioni organizzativo/funzionali, in quanto i comuni hanno saputo o dovuto creare al loro interno un sistema di ripartizione delle competenze che tenesse conto dei principi di professionalità, efficienza, equo riparto delle responsabilità e delle materie tra uffici e tra funzioni.

La legge 42 /2009 all'articolo 21, comma 3, individuava sei funzioni, invece, per i servizi che compongono una funzione occorreva riferirsi all'articolo 2, del d.p.r. 194/1996.

Con le modifiche introdotte dal governo Monti (d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012), le funzioni diventano dapprima dieci e poi – a fine anno – undici con il distacco però, della funzione *1-bis*) “servizi in materia statistica” dalla Funzione 1).

La legge in esame si occupava in particolare del finanziamento di queste funzioni, precisando che doveva avvenire mediante il gettito di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tributi erariali e regionali, nonché del finanziamento delle funzioni non fondamentali che doveva avvenire con tributi propri, con compartecipazioni al gettito

⁹² Caretti P., Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali, in Id. Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione, Torino, 2003.

di tributi regionali o statali e con risorse provenienti dalla relativa parte del fondo perequativo.

Restava che il finanziamento erariale per le spese comunali avveniva con il metodo della spesa storica, ossia chi spendeva di più otteneva maggiori risorse. Questo meccanismo deresponsabilizzava l'amministrazione comunale, senza incentivare ad un'efficacia ed efficiente azione amministrativa, e per tal motivo si è determinato il passaggio al modello del fabbisogno standard⁹³, secondo cui le risorse statali sono distribuite in base alle effettive necessità dell'ente. In tal modo si promuove un uso ottimale delle risorse proprie del comune, garantendo una distribuzione più equa e meritoria.

Conseguenza è che si è abbandonato il modello tradizionale della finanza derivata, attraverso il superamento del criterio della spesa storica per quanto concerne le funzioni fondamentali.

Posta tale premessa, si analizzi la normativa nazionale in materia di gestione delle funzioni fondamentali. Una normativa che ha modificato ed integrato di continuo le norme, cambiando le funzioni da associare, propagando la tempistica entro cui provvedervi, alzando le soglie di abitanti e ridefinendo le modalità per adempiervi⁹⁴. Occorre prendere le mosse dall'art. 19 della legge 135/2012 di conversione del D. L. n. 95/2012, perché intervenuto sostanzialmente sull'assetto dell'esercizio associato delle

⁹³ Infatti i fabbisogni di spesa pro capite risultano assai diversi da comune a comune, in base anche alle differenze dei comuni italiani in termini di caratteristiche sociali, economiche e territoriali.

⁹⁴ Sul punto si veda Sacchi Augusto e Bertagna Gianluca, "La gestione associata delle funzioni dopo la spending Review", *Personale news*, n. 19/2012, pp. 4-15.

funzioni fondamentali comunali⁹⁵, anticipando quanto era previsto nel disegno di legge AS n. 2259 sulla “Carta delle Autonomie locali” nel corso del 2012.

I principali contenuti hanno riguardato la divisione tra comuni superiori ed inferiori ai 1.000 abitanti, ridefinendo il ventaglio delle funzioni fondamentali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unioni di comuni o Convenzioni per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti a comunità montane.

È stato inserito un elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i comuni, al fine di esaltarne il principio di uguaglianza, a prescindere dalla loro dimensione demografica, sostituendo di conseguenza il precedente elenco a carattere provvisorio di funzioni, di cui all’art. 21, co III della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

A celebrare il carattere obbligatorio dell’associazionismo è stato l’inserimento al comma 1, lettera e) di un’ulteriore integrazione all’art. 14 del d.l. n. 78/2010, che ha aggiunto il comma 31 *quater*, ove si prevede, nel caso in cui non venga rispettata da parte dei comuni sino a 5.000 abitanti la tempistica per l’esercizio associato obbligatorio, l’intervento del prefetto che assegnerà ai comuni un termine perentorio entro il quale provvedere all’esercizio obbligatorio.

Inoltre, intervenendo sui commi da 1 a 16 del d.l. 138/2011, convertito in legge 148/2011 si rese facoltativa e non più

⁹⁵ Così come dettato dall’art. 16 del D. L. 95.

obbligatoria la costituzione di unioni di comuni “speciali”⁹⁶, per i comuni fino a 1.000 abitanti, per lo svolgimento associato di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici. Invero, il comma 104 della legge 56/2014 ha successivamente abrogato i commi da 1 a 13 dell’art. 16, eliminando l’unione speciale⁹⁷.

Per essere più chiari, si è cominciato a parlare di funzioni fondamentali solo con la legge 42/2009, anno in cui si è avvertita effettivamente la crisi, ma restava il problema dell’assenza se non di un elenco dettagliato quanto meno di una determinazione concettuale di funzione fondamentale.

Successivamente è intervenuto il d. l. 138/2011 che nella regolamentazione dei comuni polvere si è fatto portavoce di un duplice scopo, e cioè procedere ad un radicale ridimensionamento dell’organizzazione di questi comuni, lasciando come unico organo di governo il sindaco, ed implementare l’obbligo di esercizio associato, riferendolo a tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici e non solo alle funzioni fondamentali. Il tutto lasciando liberi i comuni di adempiere a questo associazionismo o attraverso il modello della convenzione o dell’unione di comuni c.d. speciale, con una disciplina derogatoria rispetto al modello dell’unione di cui all’art. 32 TUEL.

La struttura di questa unione speciale era composta da un presidente, un consiglio o una giunta di emanazione dei singoli comuni, non a caso il consiglio era composto solo

⁹⁶ Si richiedeva una forma di aggregazione più incisiva in quanto si partiva da una considerazione dei comuni piccolissimi come di territori privi di alcuna sistemazione.

⁹⁷ Vi erano profili di incompatibilità costituzionale, in piena elusione del principio secondo cui l’autonomia locale richiede trattamenti quanto più uguali possibili per tutte le comunità implicate.

dai singoli comuni. Il consiglio non poteva avere un numero di membri superiore a quelli previsti dalla soglia dei comuni con popolazione corrispondente. Si trattava di travestire di associazionismo processi di fusione, processi mascherati con l'unico effetto di indebolire politicamente i comuni di partenza, con la conseguenza che tutte le funzioni tipiche dei comuni finivano per andare ad organi secondari, in quanto non eletti direttamente dai cittadini.

Invero il fatto che con lo statuto non si potesse scegliere il numero dei componenti comportava il rischio che non tutti i membri dei comuni erano rappresentati nelle unioni⁹⁸.

A fronteggiare questo fenomeno è stato il decreto legge 95/2012 che ha adottato un approccio più sistematico elencando nello specifico all'art. 19 le funzioni fondamentali, superando l'elenco provvisorio.

Su questa base è stato previsto l'obbligo di associarsi stabilendo due modalità di esercizio: i comuni sino a 5.000 abitanti o i comuni sino a 3.000 abitanti appartenenti o appartenuti alle comunità montane, devono associarsi o mediante la convenzione o mediante l'unione.

Non si può negare che il legislatore abbia espresso un certo *favor* per l'unione, stabilendo che se i comuni scelgono il modello della convenzione questa deve essere triennale e deve aver realizzato le finalità di risparmio, di contenimento, altrimenti si passa alle unioni di comuni.

⁹⁸ I comuni che confluiscono nell'Unione sono molteplici e presentano maggioranze diverse. Un colore politico che nel proprio comune è di maggioranza potrebbe finire per trovarsi all'opposizione, in una chiara situazione di minoranza occasionale; così Pizzorusso A., *Minoranze e Maggioranze*, Torino, 1993; Sicardi S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, spec. 25.

In particolare, la facoltà di utilizzare convenzioni è sottoposta ad una specifica verifica⁹⁹ in termini di efficienza e di efficacia. Infatti, in assenza di incrementi di tal fatta, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni esclusivamente mediante unioni di comuni.

Per le unioni, invece, non è prevista alcuna verifica da effettuare sui risparmi e sull'efficacia derivanti dalla gestione.

Anche le modifiche apportate dalla legge Delrio che ha reintrodotto la dimensione demografica minima nelle convenzioni e ha rivisitato la disciplina dell'Unione dei Comuni fa propendere per un *favor* in tal senso. Resta il fatto che la *moral suasion* del legislatore tende a considerare la costituzione di un'unione come momento di passaggio verso un approdo che abbia come termine conclusivo del percorso associativo la fusione dei comuni, come strumento finalizzato alla semplificazione dei livelli di governo locale ed un complessivo ed effettivo risparmio di risorse pubbliche a ciò destinate.

La *ratio* è da rinvenirsi nel fatto che le convenzioni non realizzando un soggetto distinto rispetto ai comuni che la compongono non potrebbero determinare alcun cambiamento¹⁰⁰.

⁹⁹ Al riguardo si precisi che con decreto del Ministero dell'Interno del 11 settembre 2013, pubblicato in Gazzetta n. 251 del 25.10.2013, sono stati stabiliti i contenuti e le modalità con cui gli enti convenzionali devono attestare un risparmio complessivo di spesa corrente di almeno il 5% rispetto all'esercizio precedente alla gestione associata mediante convenzione.

¹⁰⁰ Non a caso, l'unione dei comuni è definita esplicitamente come ente dall'art. 32 del d.lgs. 267/2000, anche se a questa interpretazione era già giunta la dottrina. Vandelli L., "La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive", in Id. (a cura di), *Le forme associative tra gli enti locali*, Milano, 1992, pp. 17 e ss.

Continua il d. l. 95/2012 che i comuni possono scegliere di aderire alla disciplina prevista per i comuni sino a 5.000 abitanti (quindi o convenzione o associazione) o possono (potevano) scegliere di esercitare tutte le funzioni ed i servizi facendo ricorso alle Unioni Speciali. Si tratta di un modello con caratteri peculiari rispetto al modello tradizionale di cui all'art. 32 TUEL.

Nodale è allora la previsione di cui all'art. 19 che ha precisato, fermo restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost., che sono fondamentali le funzioni dei comuni, provvedendo ad un elenco dettagliato¹⁰¹, quali quelle di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e di controllo; l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, il catasto, la pianificazione urbanistica ed edilizia, attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi, l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento dei rifiuti, progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, la polizia municipale e la polizia amministrativa locale. Tra le funzioni fondamentali individuate vi è una per la quale non sussiste l'obbligo: si tratta della funzione l) che comprende la "tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia dei servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale".

¹⁰¹ La presenza di un elenco dettagliato si riteneva imprescindibile a causa della difficile linea di confine tra le tipologie di funzioni.

Si precisi inoltre che, se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC) i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata. Tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione delle infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati.

Da quanto premesso, si potrebbe concludere affermando che le funzioni fondamentali nel d.l. 95/2012 non sono solo quelle destinate al soddisfacimento dei bisogni primari delle collettività amministrative, ma ricomprendono anche in parte le funzioni proprie, cioè quelle storicamente esercitate (organizzazione dei servizi pubblici locali) o quelle che il legislatore statale intendeva da tempo stabilizzare nella competenza comunale (come il catasto). Inoltre, sembra superato il criterio interpretativo della tassonomia di bilancio¹⁰², anche se ne residuerebbe un effetto sull'impatto nel bilancio.

Dall'elenco restano esclusi alcuni settori di intervento comunale, come le funzioni relative alla cultura, al settore sportivo e ricreativo, al campo turistico, allo sviluppo economico, ai servizi produttivi, i quali potranno essere gestiti o in autonomia o ricorrendo a forme di gestione associata anche atipica (Ato, consorzi, fondazioni, agenzie, ATL, PTI, etc).

Ciò premesso il legislatore ha individuato tempi diversi per l'attuazione di tale obbligo: tre delle funzioni fondamentali devono essere assicurate entro il 1° gennaio 2013; per le

¹⁰² Il richiamo è all'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194.

restanti entro il 1° gennaio 2014. Termini diversamente graduati dalla legge 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), che ha previsto uno *step* intermedio al 30 giugno 2014 per l'attivazione di ulteriori tre funzioni fondamentali (legge 114/2014 ha previsto uno slittamento al 30 settembre), disponendo il completamento di tutte le funzioni entro il 31 dicembre 2014.

A seguito di quanto previsto normativamente può essere opportuno analizzare casi che in concreto si sono verificati o potrebbero riscontrarsi.

Un primo problema si è posto per quei comuni che hanno in autonomia costituito consorzi per lo svolgimento in forma associata di determinati servizi e se possa realizzarsi una trasformazione eterogenea atipica di un Consorzio in Unione di comuni ex art. 32 TUEL¹⁰³.

Da una lettura degli ultimi interventi normativi non sembra possa negarsi che il legislatore veda con sfavore altre forme soggettivizzate di esercizio associato di funzioni o di servizi che si sovrappongono a quelle da lui previste. Non a caso ha previsto la soppressione dei consorzi di funzioni, con art. 2 comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) e ha obbligato i comuni di piccole dimensioni all'esercizio associato solo attraverso unioni o convenzioni.

Da ciò si impone il transito dal modello associativo consorziale a quello dell'unione, lasciando la p.a. libera di

¹⁰³ La questione è stata posta all'attenzione della Corte dei Conti dal comune di Mozzanica che insieme ad altri comuni aveva costituito un consorzio per lo svolgimento delle attività in forma associata e che in ossequio alla previsione di norma avrebbe dovuto finire per cessare la sua attività. Sulla questione si è espressa Corte dei Conti Lombardia con parere n. 94/2014.

praticare la soluzione più consona. Potrebbe finita l'esperienza associativa il comune procedere ad una reinternalizzazione della funzione e poi con un successivo passaggio ritrasferire la funzione all'Unione o al Consorzio. Questo percorso però risulterebbe gravoso ed inefficiente, per cui sarebbe possibile trasferire le funzioni direttamente alla forma associativa creata e non nuovamente al comune. Ciò sarà possibile solo se vi è identità soggettiva ed oggettiva nella transizione dal Consorzio all'Unione, ossia si impone la adesione all'iniziativa da parte di tutti i comuni consorziati e non si determini alcun pregiudizio dei diritti vantati da terzi.

Inoltre queste forme di esternalizzazione obbligatorie che inevitabilmente finiscono per disarticolare l'unità non devono in alcun modo assurgere a potenziale strumento di elusione dei vincoli imposti dal legislatore, soprattutto in materia di spese del personale, pena l'elusione della *ratio* sottesa alle forme di gestione associata.

La necessità che il consorzio sia sciolto nasce dalla diversa natura dello stesso che, a differenza delle Unioni¹⁰⁴ intestatarie di specifiche funzioni e che si configurano come Enti locali, è solo un semplice gestore di un servizio.

Altro aspetto determinante ha riguardato le spese del personale.

Premesso che il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, non ha però fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà

¹⁰⁴ Per una disamina a carattere generale si veda Bazzani A., "Le Unioni di Comuni", in R. Tomei, G. De Marco (a cura di), Commentario al nuovo T. U. degli enti locali, Padova, 2002.

avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.

Sarà l'atto costitutivo dell'unione o della convenzione predisposta per la gestione associata a prevedere le modalità per lo svolgimento associato, procedendo alla riorganizzazione di ciascuna attività, fermo restando che la funzione sia considerata in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili¹⁰⁵.

Resta il fatto che ci saranno delle ricadute immediate sul personale comunale coinvolto nelle funzioni che si andranno ad associare, in quanto il dipendente che opera in una di queste funzioni non può rifiutarsi di prendere parte. In questo campo, a differenza di quanto previsto per i comandi o nell'utilizzo congiunto di un medesimo dipendente¹⁰⁶, non ci sono preventivi assensi da chiedere ed ottenere. Invero, mentre per le convenzioni si determina un distacco del personale, senza stipulare un nuovo contratto individuale, senza una modifica della dotazione organica, e forse una mancata richiesta di assenso avrebbe un senso, il problema si porrebbe per le unioni, che invece danno vita ad un vero e proprio trasferimento, con conseguente stipula di un nuovo contratto individuale di lavoro, per cui sarebbe più difficile giustificare la mancanza di una richiesta di assenso. Altro profilo riguarda i vincoli per le assunzioni dettati per gli enti sottoposti al patto di stabilità.

L'associazionismo comunale deve tendere ad una razionalizzazione della spesa, attraverso una procedura di

¹⁰⁵ Delibera n. 287/2012 Corte dei Conti per il Piemonte.

¹⁰⁶ Il riferimento è all'art. 14, CCNL 22 gennaio 2004.

riprogrammazione del reclutamento¹⁰⁷. In linea di principio, ne deriva che, l'utilizzo stabile dei dipendenti delle singole entità comunali in favore della formula associativa, anche in ossequio ai principi di prudente programmazione finanziaria ed amministrativa, nonché di sana gestione, richiedono un'adeguata simmetria tra risorse umane e funzioni esercitate, con i relativi oneri a carico dei comuni convenzionati¹⁰⁸.

La giurisprudenza contabile¹⁰⁹ ormai valorizza una considerazione sostanziale della spesa di personale, laddove precisa che la disciplina vincolistica non incide solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso, e comunque, per tutte le forme di esternalizzazione o di associazionismo intercomunale.

In chiosa, la gestione associata delle funzioni in forma convenzionata deve svolgersi in modo tale che, non venga superata la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata a tali funzioni dai singoli comuni.

La nuova organizzazione deve adottare un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità, ma non sarà neppure sufficiente che il nuovo modello non preveda costi superiori alla fase precedente svolta singolarmente. L'unificazione non deve essere formale, né permettere a ciascun ente di continuare a svolgere con la sua organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alla funzione, ma deve

¹⁰⁷ Corte conti, Sez. Autonomie, 11 maggio 2016, n. 6; cfr. altresì, Corte Conti, Sez. Piemonte, 30 agosto, n. 288.

¹⁰⁸ Corte dei Conti, Sez. Autonomie n. 8/2011.

¹⁰⁹ Parere Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, n. 513/2012.

tendere ad un contenimento della spesa, ad un risparmio effettivo.

Infatti l'esercizio sovra comunale indirizzandosi ad un bacino di utenti più ampio rispetto a quello dei comuni di limitate dimensioni demografiche, costituisce il mezzo attraverso cui realizzare economie di scale¹¹⁰.

4. Lo *stop and go* dell'obbligo associativo ed il ruolo di regia delle Regioni.

Le disposizioni normative in materia di GAO presentavano una lacuna vistosa consistente nella mancanza di sanzioni per gli enti che non vi provvedevano.

In sede di conversione del d.l. 95/2012, si è provveduto all'aggiunta all'art. 14 del d.l. 78/2010 del comma 31 *quater*, il quale prevede che decorso il termine, il prefetto assegna agli enti inadempienti un'ulteriore scadenza entro la quale provvedere. Decorso inutilmente anche questo, trova applicazione l'art. 8 della legge n. 131/2003¹¹¹, espressione dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo, secondo cui il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi ovvero nomina un apposito commissario.

Ora prima di procedere all'analisi del recente *stop* legislativo, occorre precisare che al primo obbligo (consistente nell'associazionismo di tre delle funzioni

¹¹⁰ Così Sezione di controllo per le marche, deliberazione n. 1/2014/ Par.

¹¹¹ A tal proposito si ricordi che l'art. 8 ha individuato due distinte ipotesi di intervento sostitutivo: una "ordinaria", esercitabile previa diffida ad adempiere ed eventualmente attraverso commissario *ad acta*; l'altra, che si potrebbe definire "d'urgenza", consistente nell'adozione immediata da parte del Consiglio dei ministri dei provvedimenti necessari.

fondamentali) gli enti hanno adempiuto, associando le funzioni più semplici e meno invasive (protezione civile, catasto, polizia locale¹¹²). Per l'altro obbligo, quello di scadenza a luglio scorso, poi slittato a settembre, l'inottemperanza è stata giustificata a causa della mancanza da parte della Regione della previsione delle soglie minime di abitanti.

Di fronte a tale inadempienza, i Prefetti hanno manifestato a livello statale la difficoltà da parte dei comuni di procedere all'associazionismo obbligatorio, nonché una difficoltà per loro di accertare l'effettiva gestione associata, soprattutto nel caso di convenzione, laddove non avendo questa limiti geografici minimi da rispettare e soprattutto potendo essere a geometria variabile, un comune è nella condizione di creare reticoli di alleanza con diversi comuni a seconda delle funzioni.

Tutto ciò ha prodotto quale effetto quello di prorogare l'obbligo.

Il ministero dell'Interno il 12 gennaio 2014 adottava una direttiva con cui ribadiva la severità dell'obbligo, prevedendo dapprima una diffida con un termine ponderato e poi il commissariamento per le amministrazioni locali che non si adeguavano, imprimendo anche uno stato di qualità dei controlli, onde spingerne l'applicazione effettiva.

Non a caso si è parlato anche di responsabilità contabile, per danni alla P.A, laddove non si sia provveduto all'esercizio

¹¹² Taluno ha precisato che si tratta di funzioni che si presentano come “funzioni senza effetto” e le associazioni costituite per la loro gestione risultano essere delle associazioni “vetrina”. Così M. Marotta, Politiche di razionalizzazione territoriale su base comunale. L'implementazione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni della Calabria, in www.sips.it, pp. 22 e 23.

associato, cagionando un mancato risparmio ed impedendo il contenimento delle spese.

Vi è stato però un dietrofront del ministero che ha osservato che i comuni che non hanno provveduto all'obbligo dell'associazionismo sono per ora salvi.

Il 23 gennaio 2015 è stata adottata una nuova circolare¹¹³, con cui si è auspicata una proroga del termine ultimo per l'adempimento, sospendendo di fatto l'attuazione coattiva delle norme. L'emendamento che dovrebbe essere imbarcato nella legge di conversione dei "Milleproroghe"¹¹⁴, è solo l'ultimo di una storia infinita che annaspa da anni, ormai. Si è trattato di una proroga che però ha chiesto ai prefetti di guidare l'applicazione dell'obbligo associativo.

La mancata conformità a tale obbligo di legge rappresenta la ritrosia degli enti locali all'associazionismo quale forma di elusione della propria autonomia.

La proroga consentita sembra essere una consolazione ad un disagio enunciato ed esasperato, ma a fronte del quale il legislatore continua ad assumere un atteggiamento di rinvio ma di imposizione, forse legato anche al fatto che sino a quando vi erano risorse economiche, l'associazionismo era incentivato ma facoltativo, oggi che lo Stato non ha più risorse da investire ha reso obbligatoria la gestione associata.

¹¹³ Invero di risposta a molte delibere regionali che consentivano tale rallentamento.

¹¹⁴ D. l. 192/2014 milleproroghe 2015.

Probabilmente il legislatore statale ha valutato, inoltre, la difficoltà per le regioni di delineare l'ambito territoriale ottimale della gestione¹¹⁵.

All'uopo giova osservare quali siano i poteri regionali in materia di associazionismo¹¹⁶, rappresentando un tassello decisivo per procedere¹¹⁷.

Il nuovo art. 14 del d.l. 78/2010, così come modificato dall'art. 19 del d.l. 95/2012 e dalla legge 56/2014 attribuisce alle Regioni due questioni di competenza: 1) il comma 30 attribuisce alla Regione il compito, nelle materie di competenza regionale, con propria legge e previa concertazione con i comuni interessati di stabilire la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, efficienza e riduzione delle spese; 2) il comma 31 consente alla regione di stabilire un diverso limite demografico per le convenzioni e per le unioni (diverso dai 1000 abitanti o 3000 per i comuni montani), fissato dalla norma statale, per la gestione obbligatoriamente associata delle funzioni. La Regione può prevedere anche deroghe in presenza di particolari

¹¹⁵ In realtà c'è un indebolimento del potere regionale volendo delinarsi una nuova figura di regione c.d. leggera.

¹¹⁶ Per un approfondimento si veda Filippini R.- Maglieri A., Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/4 2008, pp. 342 e ss.

¹¹⁷ La sussistenza di una potestà legislativa regionale ordinamentale in materia di forme associative trova conferme in virtù del ruolo di impulso al processo di aggregazione intercomunale riconosciuto alla Regione definita dalla Corte Cost., nella sentenza n. 343/1991, il centro propulsore e di coordinamento nell'intero sistema delle autonomie locali. Così Vandelli L., la Regione come <<centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali>> e le funzioni delle Province, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991, pp. 2738 e ss.

condizioni territoriali, ma con la precisazione che il limite di cui sopra non si applica per le unioni già costituite.

Inoltre, le Regioni in base all'art. unico comma 144 della legge 56/2014, sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della legge Delrio, entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore.

Forse la ragione della proroga dell'obbligo per i comuni è legata anche a questo obbligo imposto alle Regioni. Insomma alle Regioni viene dato tempo sino al 7 aprile 2015 per definire delle soglie diverse e/o prevedere deroghe per ragioni particolari. Sono le Regioni a dover fissare gli standard dimensionali idonei a realizzare gli scopi di razionalizzazione riorganizzativa in funzione della economicità ed efficacia nello svolgimento delle funzioni. La potestà regionale consiste nell'individuare degli standard dimensionali, di un limite demografico minimo delle unioni eventualmente diverso da quello fissato dal legislatore statale in 10.000 abitanti. Ovviamente fintantoché le regioni non intervengono, valgono i limiti demografici dei 10.000 abitanti.

Va evidenziato che la disciplina delle forme associative tra enti locali rientra nella potestà residuale delle Regioni, in quanto è la Regione, il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali, soprattutto per fronteggiare un tessuto organizzativo degli enti ampiamente diversificato¹¹⁸. Il compito attribuito alle Regioni risponde alla separazione delle competenze fra Stato e Regioni. Vero è che lo Stato ha competenza esclusiva sulle funzioni

¹¹⁸ In tal senso, Izzi L., Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali, in *Le Istituzioni del federalismo* 3/4 2008, pp. 378 e ss.

fondamentali, ma spetta alle Regioni promuovere e prevedere idonee modalità di esercizio.

Insomma, alla struttura obbligatoria si affianca dunque un modello flessibile in fase di implementazione. Infatti, nelle materie di competenza concorrente e residuale di cui all'art. 117, co. III e co IV, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento delle funzioni è rimessa alle Regioni previa concertazione con i comuni interessati. Questa valutazione è di pertinenza delle Regioni e sarà effettuata a livello complessivo¹¹⁹.

Si vuole realizzare un intervento normativo puntuale che, prendendo le mosse dall'obbligo di gestione associata posto dal legislatore nazionale per i comuni di ridotte dimensioni demografiche, realizzi un riordino armonico, completo, rispettoso sia delle specificità locali che delle zonizzazioni e gestioni associate già esistenti.

Sembra si sia voluto dare risposta ad una delle criticità evidenziate per l'associazionismo obbligatorio, laddove si affermava che occorreva a monte procedere ad un riordino del territorio¹²⁰.

Una volta stabilita la soglia minima di popolazione da raggiungere da parte dei comuni che obbligatoriamente si debbono associare, sarà più o meno ampia la possibilità di

¹¹⁹ Laudante F., Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali sub regionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della carta costituzionale, in *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti* a cura di F. Pinto, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 114 e ss. L'autore precisa che riconoscere alle regioni la capacità di ingerirsi nella conformazione degli altri enti territoriali significherebbe attribuirle un ruolo di leadership nel sistema delle autonomie, anche se in contrasto con la costituzione che impone la pari dignità degli enti territoriali.

¹²⁰ De Rita G.- Bonomi A., (a cura di), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998.

scelta dei comuni a secondo dei criteri seguiti dalle discipline regionali, nell'individuare le dimensioni territoriali adeguate ed i conseguenti ambiti fissati dalle regioni.

Date le molteplici variabili e caratteristiche che presentano i territori geografici è prevedibile che negli ambiti adeguati siano inseriti anche comuni non obbligati¹²¹.

Qualora detti comuni non obbligati scelgano la via associativa (si potrebbe parlare di esercizio in forma associata mista) aggregandosi con altri obbligati, si porrà la questione, premesso che le regioni dovranno necessariamente disciplinare in rapporto agli standard dimensionali e agli ambiti da questa stabiliti, se conservare ai comuni non obbligati la piena libertà circa le funzioni/attività da associare, ovvero prevedere una soglia minima di funzioni da aggregare nell'unione, in quanto vi saranno comunque comuni obbligati ad associare tutte le funzioni.

È chiaro allora che un altro nodo centrale della gestione associata è rappresentato dall'individuazione dell'ambito sovra comunale ottimale, per assolvere in maniera adeguata all'obbligo associativo per le funzioni fondamentali.

Un fondamento normativo di tal fatta è già contenuto al comma 2 art. 3 del d.lgs. 112/1998 il quale prevede 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, e che nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano

¹²¹ La presenza di comuni maggiori è l'incipit per uno sviluppo ed una visione più adeguata.

le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie entro il termine individuato dalla legislazione regionale.

Il problema dell'individuazione del livello dimensionale ottimale è stato preso in considerazione dapprima per la legislazione a carattere settoriale. Il richiamo potrebbe essere alle leggi disciplinanti la gestione dei servizi pubblici¹²², il servizio idrico integrato, il servizio di smaltimento dei rifiuti¹²³, la legislazione in materia di opere pubbliche¹²⁴.

Non da ultimo un ruolo fondamentale è stato assegnato all'art. 33 del d.lgs. 267/2000, che attribuisce alle Regioni il compito di delimitare gli ambiti per la gestione associata sovra comunale di funzioni e servizi, il cui esercizio spetta alle amministrazioni comunali.

Il problema dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei compiti amministrativi è quindi preso in considerazione espressamente da tale previsione, che prevede in sede di individuazione dei bacini ottimali il potere in capo alle regioni di modificare le circoscrizioni comunali.

Inoltre, al fine di rendere maggiormente vantaggiosa la stessa gestione associata, si prevede che la legge regionale debba anche disporre l'erogazione di contributi ed incentivi per favorire la progressiva unificazione dei comuni di piccole dimensioni.

¹²² Legge 36/1994.

¹²³ Decreto Ronchi, il D. lgs. 22/1997.

¹²⁴ Art. 13 della legge 136/2010 ha previsto l'istituzione della Stazione Unica Appaltante, al quale potrà gestire le gare di lavori, forniture e servizi per tutte le amministrazioni, mediante apposite convenzioni.

A tale scopo, il comma 4 dell'art. 33 Tuel contiene l'esplicitazione dei principi fondamentali che debbono informare l'attività legislativa regionale nella previsione degli incentivi alle forme di collaborazione, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo, privilegiando le forme più intense di collaborazione.

In ogni caso, la legislazione regionale deve essere preceduta da una procedura concertativa fra la regione e gli enti locali interessati, laddove la concreta disciplina dello svolgimento delle funzioni associative non può prescindere da un diretto coinvolgimento del potere normativo degli stessi enti locali¹²⁵.

Infine, le leggi di incentivazione devono attenersi alla normativa contenuta nel T. U. regolante le convenzioni tra enti locali e le Unioni di comuni. Devono, inoltre, rispettare i seguenti principi: le incentivazioni devono favorire il massimo grado di integrazione tra i comuni; la corresponsione dei benefici devono essere graduati in rapporto ai livelli di unificazione; tali livelli vanno rilevati mediante specifici indicatori, elaborati con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti, in modo da erogare i contributi più elevati nelle ipotesi di massima integrazione; non deve essere imposto alcun vincolo di fusione nel promuovere l'Unione; maggiori contributi devono essere concessi in presenza di fusioni e di Unioni, rispetto alle altre modalità di gestione sovra comunale; ulteriori benefici devono essere corrisposti alle Unioni di comuni che autonomamente

¹²⁵ Si ricordi che il legislatore statale ha investito la legge regionale di compiti diversi, in particolare di decisioni programmatiche, regolamentari e di indirizzo.

stabiliscono di fondersi, sulla base di atti deliberativi approvati dai consigli comunali interessati.

Di conseguenza ogni legge regionale provvederà a contemplare specifici incentivi finalizzati a promuovere le forme associative¹²⁶.

Di regola, sono previsti un contributo straordinario iniziale ed uno ordinario annuale, ove il primo è destinato a finanziare le spese di primo impianto della forma associativa, considerando il numero dei comuni coinvolti e la tipologia di forma, ed il secondo dalla durata predeterminata e con potere decrescente¹²⁷.

Quest'ultimo sarà legato alla tipologia delle funzioni e dei servizi gestiti in forma associata, aventi i caratteri di continuità e di effettività.

All'uopo giova osservare che sono ammesse a contributo le gestioni associate che, sulla base degli atti prodotti e delle attestazioni rilasciate dagli organi competenti, risultano avere tutti gli elementi di effettiva operatività nel corso dell'anno al quale si riferisce il finanziamento.

Saranno pertanto escluse sia le cooperazioni di tipo occasionale o espressamente limitate alla realizzazione di uno specifico progetto o attività non ricorrenti, sia le funzioni, per le quali gli atti di organizzazione o conferimento rinviano espressamente o implicitamente ad

¹²⁶ Per quanto la spinta ad aggregarsi possa essere utile per il conseguimento di uno stato territoriale dell'ente locale, tuttavia la presenza di incentivi economici può rappresentare lo strumento cui ricorrere per indurre in tal senso.

¹²⁷ Il contributo sarà erogata sulla base anche del grado di integrazione nell'esercizio delle funzioni, per es. si applicano alcune maggiorazioni in relazione alle funzioni ed ai servizi gestiti tramite uffici comuni o che cmq implicano una maggiore integrazione tra gli uffici ed il personale; della tipologia della forma associativa, della densità demografica della forma associativa.

un futuro momento, l'individuazione delle modalità operative di svolgimento della gestione associata.

Resta il fatto che anche su questo aspetto si sono alternate disposizioni normative. Dapprima la legge 265/99 di revisione della legge 142/90 aveva previsto un intervento del Ministero dell'Interno che sentita la Conferenza unificata adottasse i criteri per l'utilizzo delle risorse aggiuntive da destinare alle unioni di comuni e alle comunità montane per l'esercizio associato. Fece seguito un decreto del Ministero dell'interno 1 settembre 2000 n. 318¹²⁸ contenente il regolamento sulla ripartizione dei contributi spettanti ai comuni, derivanti da procedure di fusione, alle Unioni di comuni ed alle comunità montane.

Il risultato era attribuire maggiore peso e premiare la quantità e la qualità delle funzioni e dei servizi effettivamente svolti in forma associata.

Sulla scorta di tali cambiamenti si pervenne all'intesa di cui al Repertorio atti n. 873/2005 in ordine ai nuovi criteri per il riparto e la gestione delle risorse a sostegno dell'associazionismo. Un'intesa preceduta da un parere del Consiglio di Stato del 30 agosto 2004 che sottolineava il fatto che, nel nuovo ordinamento costituzionale, lo Stato non può più adottare regolamenti nelle materie per le quali sia privo di competenza legislativa esclusiva e che i fondi messi a disposizione per il finanziamento della gestione associata di servizi comunali, avrebbero dovuto essere ripartiti a favore delle regioni attraverso apposite intese con lo stato e con le associazioni rappresentative delle

¹²⁸ Successivamente modificato ed integrato dal decreto 1° ottobre 2004 n. 289.

autonomie locali. Conseguenza di ciò è che in sede di conferenza venivano stabiliti i principi generali per il riparto delle risorse, demandando ad una successiva intesa la definizione dei criteri per il riparto stesso.

È poi intervenuta una successiva intesa per la definizione dei criteri con l'individuazione delle Regioni che partecipavano al riparto delle risorse statali.

Nel 2006 si è stabilita l'Intesa n. 936 del 01/03/06-Conferenza Stato- Regioni- EE. LL., che ha dato vita alla c.d. regionalizzazione delle risorse statali, limitandosi la normativa statale a definire principi e criteri per la ripartizione dei fondi e dei finanziamenti per le unioni di comuni. Si determina un processo di omogeneizzazione delle politiche regionali prevedendo il rispetto di una serie di requisiti che le regioni sono tenute a dover rispettare per l'accesso ai contributi statali.

Un ulteriore intervento normativo si è avuto con una deliberazione della Conferenza unificata per l'anno 2012¹²⁹ che evidenziava la necessità di una collocazione più coerente con il nuovo assetto normativo, soprattutto alla luce delle novità introdotte in materia di unioni obbligatorie di comuni.

Si avvertiva l'esigenza di pervenire ad un nuovo sistema premiale incentivante secondo nuovi criteri che il Ministero si impegnava a comunicare.

Su tali criteri si apriva il confronto con i rappresentanti delle regioni ed enti locali per una revisione dell'intesa che

¹²⁹ Decreto legge 2 marzo 2012 n. 16 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento".

tenesse conto delle ultime novità, fermo restando che si acquisisse l'impegno delle regioni e degli enti locali di modificare i criteri rispetto a quelli contenuti nell'Intesa del 2006. Le Regioni non condividevano le proposte formulate dal Ministero dell'Interno, lamentando che non fosse una materia di competenza statale.

Successivamente c'è stata una Conferenza Unificata del 10 aprile 2014 con cui si sono determinati la percentuale delle riserve statali da destinare alla gestione associata ed i nuovi criteri per il riparto e la gestione per le risorse a sostegno dell'associazionismo, tra cui le spese sostenute dalla gestione associata ed il miglioramento ottenuto nella gestione. Sulla scorta di quanto previsto, l'ultimo intervento si deve all'art. 1 comma 131 della Legge del Rio, il quale ha riconosciuto il potere delle Regioni di individuare misure di incentivazione alle Unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale, nel rispetto dell'obiettivo attribuito alla medesima Regione.

Ciò spiega la ragione per cui le Regioni in conformità con le linee guida indicano le modalità ed i criteri per l'assegnazione delle risorse statali (lo Stato contribuisce con la Regione alla quale eroga il contributo) a sostegno dell'associazionismo comunale, utilizzando come parametri per l'attribuzione, dati considerati caso per caso, quali la tipologia di funzioni, i servizi gestiti, densità demografica della forma associativa, il grado di integrazione delle funzioni e dei servizi¹³⁰.

¹³⁰ Così per es. Regione Campania con deliberazione 645/2014.

Comunque le risorse destinate a politiche di sostegno alle gestioni associate rappresenterebbero un investimento destinato a produrre positivi effetti sul piano del miglioramento dell'efficienza e dell'economicità sui costi delle Istituzioni¹³¹.

L'ambizioso progetto prevede che i vari soggetti del sistema concepiscano e organizzino le varie politiche in modo coordinato e concentrico, con azioni non dispersive, soprattutto a livello nazionale e a livello regionale.

Ogni singola Regione dovrà assumere un ruolo di regia nel disegno (nel ridisegno) della *governance* sovracomunale e nella pianificazione strategica di area vasta¹³² attraverso un'azione combinata, mirata e ben strutturata di tre strumenti: l'utilizzo della leva degli investimenti finanziari, l'apposizione di specifici vincoli per l'accesso ai contributi, l'uso della persuasione.

¹³¹ Così per Formigoni D., La gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali. Il modello unioni di comuni, in Guida ANCI per l'amministrazione locale 2011.

¹³² Il programma di riordino territoriale assume un ruolo chiave per il consolidamento delle reti cooperative di sviluppo strategico.

Capitolo II

La doverosità e la solidarietà: i nuovi caratteri della collaborazione degli enti territoriali locali e il difficile coordinamento tra la gestione associata delle funzioni fondamentali e quella dei servizi di interesse comunale.

1. La convenzione per la gestione obbligata: dialogo tra enti locali territoriali innervato tra uffici comuni o delega di funzioni.

Il processo di aggregazione e di associazionismo degli enti locali, rivisitato di continuo dal legislatore con il passaggio da un modulo volontaristico ad un modulo obbligatorio, si impegna a modificare l'ordinamento locale, nel tentativo "plateale" di recuperare risorse, produttività pubblica e nel contenimento delle spese,¹³³ attraverso la semplificazione dei centri decisionali, la gestione associata delle funzioni e la centralizzazione dei servizi.

La riduzione dei costi della politica locale, nonché la sensazione di una centralizzazione non solo di servizi, ma anche della *governance* statale passa attraverso due matrici: 1) riordino territoriale con la creazione più volte arenata dell'area vasta o metropolitana; 2) obbligatorietà della gestione associata delle funzioni.

Prima di analizzare le singole forme intercomunali attraverso cui si realizza una gestione associata, considerando sia le strutture intercomunali previste dal Tuel, che le aggregazioni di tipo funzionali previste dalla legislazione di settore (Ato rifiuti, Ato servizi idrici, Progetti

¹³³ Si vuole approdare alle politiche della *spending review* legate al rispetto del Patto di stabilità.

territoriali intregati), giova precisare che comune presupposto è il previo esperimento di uno studio di fattibilità¹³⁴, necessario per motivare congruamente la necessità e la stessa opportunità della gestione comune.

Lo studio di fattibilità, infatti, costituisce una tappa imprescindibile per valutare gli effetti della gestione associata da un punto di vista tecnico ed economico¹³⁵, in quanto deve verificare la concreta realizzabilità, dal punto di vista amministrativo, della gestione associata evidenziando per il tipo di funzioni e servizi che si intendono associare i vantaggi della stessa, in ossequio alle caratteristiche demografiche e dimensionali degli enti interessati dal progetto. Non a caso, lo studio può essere affidato ad un gruppo di lavoro composto di regola da segretari/direttori, nonché responsabili di servizio, affiancati eventualmente da consulenti esterni in materia di organizzazione e guidati da un politico di riferimento.

Inoltre, affinché la gestione possa essere effettivamente proficua necessita di alcuni presupposti politico-amministrativi, e cioè che si fondi su un saldo accordo politico, che siano impiegate le effettive risorse migliori degli enti coinvolti, che siano evitate duplicazioni di strutture e che siano continuamente monitorati gli obiettivi in termini di *governance* e di contenimento della spesa.

La gestione associata deve essere valutata per i risultati che intende perseguire, perché è il frutto di una scelta politica ed organizzativa degli amministratori locali, che se ne

¹³⁴ Mordenti M., La gestione associata delle funzioni negli enti locali, op. cit., pp. 30 e ss.

¹³⁵ Così Pasquali J., La gestione associata chiave della qualità, in Guida agli enti locali, n. 46/2002, pp. 20 e ss.

assumono la responsabilità di fronte ai cittadini e ad essi devono rendere conto.

Per questo diventa essenziale attivare, da subito, un sistema di monitoraggio e di valutazione che consente di confrontare i risultati della gestione prima e dopo il trasferimento dei servizi e/o delle funzioni, al fine di misurare quanto costa e quanto vale la gestione associata rispetto alla gestione individuale dei servizi.

Il ruolo dello studio di fattibilità è quello di fotografo della convenienza economica e politica (rientrando nella scelta degli amministratori locali), non solo *ex ante* (quando si decide di avviare la collaborazione) ma soprattutto *ex post*.

Alla luce delle recenti modifiche legislative, ci si chiede quale sia il valore di questo studio di fattibilità.

Sino a quando l'associazionismo era frutto della volontà degli enti locali, lo studio di fattibilità svolgeva un ruolo determinante, in quanto era finalizzato dapprima ad individuare l'*an* della gestione associata e successivamente il *quomodo*, contemperando i vantaggi e gli svantaggi di un modello rispetto all'altro¹³⁶; oggi, il legislatore ridisegnando ed imponendo nuovi equilibri fra gli enti, ha inevitabilmente finito per ridimensionare lo studio di fattibilità, o meglio ha provveduto a priori ad indicare i risultati di questo studio, imponendoli e lasciando a tale studio il suo valore soltanto nei casi di gestione non obbligatoria.

Infatti, lo studio di fattibilità ha perso la sua natura nelle ipotesi di gestione obbligatoria, con un margine di rilievo

¹³⁶ Fondamentale era un'analisi di confronto tra i diversi modelli previsti dal legislatore, finalizzata all'individuazione della forma più adatta alle esigenze poste dal caso concreto.

soltanto nella “scelta condizionata” fra convenzione ed unione.

Invero, nel caso di gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali per i comuni sino a 5.000 abitanti o 3.000 abitanti, lo studio di fattibilità ha valore solo con riguardo alla scelta fra convenzione ed unione; nel caso di gestione facoltativa per le altre funzioni o, in generale, per i comuni con popolazione superiore alla soglia dei 5.000 abitanti, lo studio di fattibilità torna ad assurgere a strumento indispensabile per una corretta scelta.

In tali ipotesi tenderà a realizzare due obiettivi, uno a carattere generale, diretto ad offrire una valutazione esterna come base per adottare decisioni consapevoli ed informate, ed uno a carattere specifico, proiettato a svolgere un’analisi tecnica di vantaggi e svantaggi per proporre soluzioni di gestione, atte a garantire il mantenimento dei livelli di servizio, una maggiore equità nella diffusione dei servizi sul territorio, un miglioramento della qualità dei servizi e delle attività prestate.

Ciò premesso, il legislatore nazionale ha previsto due sole modalità per adempiere agli obblighi dell’associazionismo comunale: a) le Convenzioni; b) le Unioni di comuni. Unioni e Convenzioni definite, da taluno, di natura “obbligatoria¹³⁷”.

Prendiamo le mosse dall’ultima modifica, in particolare dall’art. 1 comma 104 legge 56/2014, ove si statuisce che per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti o 3.000 abitanti resta la facoltà di avvalersi della Convenzione e/o Unione di

¹³⁷ Corte dei Conti, Audizione sul D. D. L., città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, A. S. 2012, del 16 gennaio 2014.

comuni per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, di cui al decreto-legge n. 78/2010 e s.m.i, secondo le modalità indicate dagli articoli 30 e 32 Tuel.

Dunque per le Convenzioni, il riferimento normativo a cui ispirarsi è l'articolo 30 del Tuel; per le Unioni dei comuni è l'articolo 32 del Tuel, con le modifiche ed integrazioni al medesimo apportate. Si osservi, inoltre, che il legislatore ha ampliato il profilo soggettivo, in quanto si riferisce a "tutti" i comuni, superando il confine esistente tra comuni superiori o inferiori ai 1.000 abitanti¹³⁸.

Nonostante la norma ponga due modelli alternativi di gestione, le modifiche positivizzate dalla legge Delrio¹³⁹ ed il contenuto del decreto ministeriale del settembre 2013, rendono oggettivamente più difficoltoso percorrere la strada delle Convenzioni, rispetto a quella delle Unioni di comuni che appare "favorita"¹⁴⁰, già solo per il fatto che per quest'ultima non si provvederà ad alcun accertamento degli effetti.

Inoltre, per le convenzioni opera anche un limite temporale, che però è bilanciato da un limite demografico imposto per le Unioni. La legge Delrio ha esteso il limite demografico anche per le Convenzioni, per cui quest'ultime in termini applicativi incontrano maggiori condizionamenti.

¹³⁸ L'art. 16 della legge 148/2011 prevedeva una divisione tra i comuni fino a 1.000 abitanti e quelli fino a 5.000 abitanti.

¹³⁹ La normativa statale ha dato un segnale di maggiore coerenza rispetto al sistema previgente rimettendo e confermando in capo alle comunità locali la facoltà di scelta della propria forma associativa, affermando il modello delle Unioni di comuni, favorendo comunque la fusione dei comuni. Tutto ciò, ferma restando la possibilità di ricorrere allo strumento semplificato della Convenzione, pensata sino ad oggi solo per la gestione di uno/ servizi e non per la totalità delle competenze fondamentali, così Anci, Il Manuale delle gestioni associate comunali 2014 (a cura di Formiconi Daniele e Anci Piemonte), pp. 3 e ss.

¹⁴⁰ In tal senso anche Corte dei Conti, deliberazione n. 51/2013.

In altre parole da un lato, il legislatore influenza la strada dell'Unione dei comuni ma senza renderla obbligatoria espressamente dall'altro, rivitalizza la natura giuridica delle Unioni che sono nate come “momento di passaggio” verso un approdo che prevedeva come termine conclusivo del percorso associativo la fusione dei comuni¹⁴¹, mentre ora sembrerebbe esaltarne il carattere autonomo e non meramente strumentale¹⁴².

A questo punto occorre analizzare le connotazioni e gli elementi che contraddistinguono i due istituti, nonché gli elementi che li accomunano.

All'uopo giova significare che entrambi individuano rapporti di tipo orizzontale fra enti locali di uguale livello (a differenza per es. degli accordi di programma che realizzano rapporti di tipo verticale, in quanto coinvolgono enti di diverso livello) anche se per la Convenzione si delinea un ambito soggettivo più ampio, potendo ad essere ricorrere anche le province, mentre l'Unione è esclusiva per i comuni. Altro elemento che li connota e li avvicina è il carattere tipico, in quanto disciplinati dettagliatamente dal legislatore, a differenza di altri modelli, per i quali il legislatore si limita alla nominatività o comunque ad una disciplina di settore.

Sia consentito precisare che una disciplina dettagliata non sempre è indicativa di una disciplina omogenea e precisa.

¹⁴¹ Le Unioni di comuni venne concepita dalla legge 142/90 come strumento propedeutico alla fusione, previsione che la fece circondare da diffidenza generalizzata, così, Guida Normativa, Agenda dei Comuni 2013, Ed. Caparrini, p. 198.

¹⁴² Di contraria opinione, l'Anci Piemonte, Il Manuale delle gestioni associate comunali 2014, op. cit., pp. 14 e ss., ove osserva che l'Unione non può essere ente altro rispetto ai comuni che decidono di costituirla, ma ente strumentale ed esponenziale degli stessi e loro proiezione su un territoriale più vasto, da essi individuato e riconosciuto come prossimo, omogeneo, dotato di identità plurale ma unitaria.

Nonostante le tecniche operanti per il *rafting* normativo indichino delle regole e dei suggerimenti, il legislatore soprattutto con riguardo agli argomenti di quest'analisi, ha positivizzato delle norme spesso incomprensibili e ampiamente elusive del principio di precisione. Non solo, ma il proliferare di norme continue, la previsione di un unico articolo costituito da migliaia di commi rende complicata una disamina degli istituti, a far luce dalla *ratio* sottesa ad essi.

Tornando all'analisi delle Convenzioni e delle Unioni si nota che certamente differente è la struttura, in quanto per le prime si determina una cooperazione di tipo funzionale¹⁴³, limitata all'insorgere di diritti ed obblighi reciproci tra gli enti che si accordano per gestire funzioni e servizi determinati (lo stesso accade per gli accordi di programma), mentre per le Unioni si delinea una forma di cooperazione strutturale¹⁴⁴, in quanto la cooperazione dà luogo al venir in essere di una struttura nuova, di nuovi enti dotati di personalità giuridica (lo stesso accade per i consorzi).

Conseguenza di ciò è che con la Convenzione le funzioni restano in capo ai singoli enti, infatti, si parla di un'ipotesi di partenariato debole, mentre con le Unioni avviene un trasferimento di funzioni in capo al nuovo organo che nasce, realizzando un'ipotesi di *partnership* forte. Quindi con la

¹⁴³ Le convenzioni vengono definite forme di aggregazione amministrativa leggera finalizzate alla predisposizione di elementi essenziali di coordinamento, così Forte P., *Aggregazioni pubbliche locali*, FrancoAngeli 2011, p. 156 e ss.

¹⁴⁴ L'unione è l'unica forma strutturale riconosciuta dall'ordinamento statale per l'esercizio obbligato delle funzioni fondamentali, così Vesperini G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, p. 789.

prima si denota una delega di funzione, con la seconda il trasferimento della titolarità della funzione.

Quanto sopra affermato è facilmente accertabile dall'analisi della disciplina giuridica degli istituti.

L'istituto della Convenzione, in generale, risulta la formula più agevole e flessibile¹⁴⁵ di cooperazione fra gli enti locali, ed ha il pregio di essere adattabile anche al mutare delle condizioni di gestione delle funzioni e dei servizi.

Un aspetto determinante sono state le modifiche¹⁴⁶ apportate ove si è stabilito che le Convenzioni in materia di esercizio obbligatorio hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'art. 30 del d.lgs. 267/2000. Le stesse sono sottoposte a verifica circa il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione¹⁴⁷, con l'effetto nel caso negativo di obbligare i comuni ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione di comuni.

Con questa prima modifica il legislatore ha voluto "impegnare" i comuni a serie e ponderate valutazioni circa la scelta da effettuare, sempre ispirata al miglioramento nell'uso delle risorse e nella qualità delle prestazioni. Inoltre, ha voluto impedire che il ricorso alla Convenzione

¹⁴⁵ Così Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli enti locali*, Cedam, 2014, p. 121.

¹⁴⁶ Modifica introdotta dalla *spending review*, all'art. 19, co 1, che ha introdotto il comma 31 bis all'art. 14 del decreto legge 78, convertito nella legge 122/2010.

¹⁴⁷ La determinazione dei contenuti e delle modalità delle attestazioni comprovanti il conseguimento di significativi livelli di efficienza e di efficacia è affidata al decreto ministeriale dell'11 settembre 2013, ove all'art. 4 per quanto concerne la dimostrazione dell'efficienza si prevede un risparmio complessivo di spesa corrente di almeno il 5%, rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente la gestione; mentre l'art. 5 riguarda la dimostrazione dell'efficacia, attraverso cui occorre dimostrare di aver raggiunto un miglior livello di servizi per almeno tre delle attività tra edilizia scolastica, erogazione di prestazioni sociali, ufficio tecnico, edilizia privata, servizi fiscali, asilo nido, mensa.

finisca per essere semplicemente uno strumento per eludere l'obiettivo riorganizzativo e funzionale, attraverso la realizzazione di finti coordinamenti.

Consapevole che fosse solo questa la *ratio* della modifica, il novellato comma 31bis dell'art. 14 legge 122/2010, ha disposto che per quanto compatibile si applichi la disciplina dell'art. 30 Tuel. Ancora una volta occorre soffermare l'attenzione sulla formula infelice utilizzata dal legislatore, laddove ricorre all'espressione "per quanto compatibile".

La compatibilità presuppone un accertamento in termini di confronto e dunque, ben si adatta ad un rapporto tra istituti differenti. Così intesa è come se il legislatore avesse attribuito alla Convenzione *de qua* la natura di istituto diverso, rispetto alla Convenzione disciplinata all'art. 30 Tuel.

Il legislatore è intervenuto nuovamente e ha decifrato anche questa imprecisione linguistica, laddove al comma 104 art. 1 legge 56/2014 ha ribadito la facoltà per i comuni fino a 5.000 abitanti di avvalersi ..., secondo le modalità indicate dagli articoli 30 e 32 del Tuel. Ecco che il termine "modalità" sottolinea che non si tratterebbe di un istituto diverso, ma rientrante nel modello di cui all'art. 30 Tuel, fermo restando la specificità per quanto concerne determinati requisiti.

Infatti la Convenzione operante per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali presenta rispetto al modello di cui all'art. 30 Tuel (modello generale¹⁴⁸) tre elementi di

¹⁴⁸ Corte dei Conti con deliberazione 815/2012 precisa che le ipotesi specifiche di convenzione possono riferirsi al modello generale di cui all'art. 30 Tuel, trattandosi quest'ultima di una previsione di carattere generale.

specificità, *id est.* il vincolo sulla durata minima triennale, l'assoggettamento a verifica degli andamenti gestionali e a seguito della legge 56/2014, il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, o di 3.000 abitanti se comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane. Un limite operante dapprima solo per le Unioni. Per tutto il resto si applica la disciplina giuridica dettata all'art. 30 Tuel.

La previsione di cui all'art. 30 stabilisce che al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite Convenzioni, nelle quali si dettano e si stabiliscono i contenuti dei rapporti ed i reciproci obblighi.

La nascita della Convenzione era legata all'individuazione di uno strumento più agevole rispetto ai consorzi¹⁴⁹, che rappresentavano nel regime anteriore la legge 142/90, la forma tradizionale ed esclusiva per realizzare la cooperazione tra gli enti locali¹⁵⁰. I consorzi sono strumenti finalizzati a rendere uniforme un servizio o una funzione, da qui il distinguo tra consorzi di servizi e consorzi di funzioni. Mentre i primi sono considerati enti strumentali degli enti locali partecipanti, e per questo si applicano le norme previste per le aziende speciali, i secondi erano stati

¹⁴⁹ Non a caso, il legislatore ha ampliato l'ambito dei soggetti legittimati a porre in essere l'accordo. L'art. 6 della legge 265/99 ha eliminato il riferimento ai soli comuni e province, contenuto nell'art. 24 della legge 142/90, consentendo la stipula delle convenzioni a tutti gli enti locali, così come definiti all'art. 2 del citato d.lgs. 267/2000, secondo cui "Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni".

¹⁵⁰ Per una disamina generale si veda Bernardi M., *Consorzi fra gli enti locali*, in Enc. dir., IX, Milano, Giuffrè, 1961; Rampulla F. C., *Consorzi tra enti locali*, in D. disc. pubbl., Torino, Utet, 1989, pp. 479 e ss.; Romano S. A., *Consorzi amministrativi*, in Enc. giur., Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1998-2001, pp. 1 e ss.

equiparati agli enti locali¹⁵¹, svolgendo le funzioni loro trasferite da questi ultimi e nella sostanza, rappresentavano soggetti collettivi coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati¹⁵² per i quali si applicavano le norme del Tuel. In questo caso, i consorzi finivano per essere una duplicazione di attività inutile e dispendiosa, ed ecco spiegato l'intervento della legge 191/2009 che ha disposto la tendenziale soppressione dei consorzi di funzione, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni esercitate dai consorzi soppressi¹⁵³.

È determinante tracciare la linea di confine tra le due forme di consorzi, caratterizzata dal fatto che l'attività posta in essere dall'ente consortile costituisce una funzione quando si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo, diversamente se l'attività si limita alla mera erogazione di un servizio alla collettività¹⁵⁴.

L'abolizione dei consorzi di funzioni ha ancor di più illuminato la forza delle Convenzioni, rappresentata soprattutto dalla loro flessibilità, in quanto agiscono in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli

¹⁵¹ Cons. Stato 13 marzo 2008, n. 1085, rappresentano soggetti coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati.

¹⁵² In particolare, il consorzio tra enti locali non appare rientrare nelle fattispecie di cui all'art. 2602 c.c., in quanto al di là di eventuali somiglianze è stata riconosciuta ai consorzi ex art. 31 Tuel natura di ente strumentale degli enti locali partecipanti, così Cons. Stato, sez. V., n. 2605/2001; Cass. civ. sez. un., ord. N. 33691/2002.

¹⁵³ L'inapplicabilità dell'obbligo di soppressione ai consorzi di servizi non esclude, precisa il giudice contabile, che il mantenimento o la nuova costituzione di un ente consortile soggiaccia ai criteri di una sana gestione finanziaria e al corrispondente dovere di rispondenza ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

¹⁵⁴ Così Corte dei Conti, sez. reg. per il Piemonte, par. 47/2011, in Rassegna della corte dei conti, n. 6, 2011, p. 98, ove si precisa che si deve prescindere dal *nomen iuris*, in quanto ciò che rileva è il tipo di attività concretamente svolta, per cui finiranno per essere determinanti requisiti quali l'obbligatorietà dell'attività, la ricorrenza di poteri autoritativi, la rilevanza non economica dell'azione.

enti interessati, dando vita ad un processo che si presta ad essere proseguito in modo graduale e che, resta nel pieno dominio degli enti locali convenzionati¹⁵⁵.

Infatti, non comprimono l'autonomia degli enti, sia perché non si determina la nascita di un nuovo ente giuridico, sia perché non si incide sulla titolarità delle funzioni e dei servizi, dando vita semplicemente ad accordi tra gli stessi enti chiamati allo svolgimento in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi.

È proprio questo il confine con il consorzio che denota un nuovo soggetto giuridico ed il trasferimento delle funzioni e dei servizi oggetto dell'accordo in capo al nuovo ente, cui imputare i servizi e le funzioni svolte in forma associata.

L'accordo convenzionale si inquadra nella generale legittimazione delle pubbliche amministrazioni di costituire strutture giuridiche per la cooperazione orizzontale e/ funzionale, che troverebbero il loro fondamento nell'art. 15 della legge 241/90, da intendersi come disposizione a carattere generale¹⁵⁶.

Certo è che le Convenzioni non sono solo quelle gestioni promosse per l'esercizio di funzioni e servizi¹⁵⁷, ma anche quelle che diventano strumentali per l'adesione e/o per la delega di funzioni ad ulteriori forme associative (Unioni di Comuni, Consorzi, Comunità Montane). In quest'ultima

¹⁵⁵ Così, Alesio M., La gestione associata delle funzioni, in *Comuni d'Italia*, 1/2012, pp. 29 e ss.

¹⁵⁶ Rientrando nel *genus* degli accordi acquisiscono il regime giuridico di questi, dovendo avere la forma scritta a pena di nullità, rispettare in quanto compatibili i principi stabiliti dal codice civile in materia di obbligazioni e contratti, assoggettando le controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Così Ferrara R., *intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pp. 543 e ss.

¹⁵⁷ Rolla G., *Manuale di diritto degli enti locali*, Maggioli ed., 1993, pp. 138 e 139.

ipotesi non rileverebbe quale accordo funzionale, ma quale atto di adesione accessorio.

Si osservi che mentre l'art. 30 Tuel definisce l'oggetto delle Convenzioni con le funzioni e servizi determinati, la Convenzione per la gestione obbligatoria parla di funzioni fondamentali. Con riguardo al primo profilo, la circoscrizione dell'ambito oggettivo da parte del legislatore non dovrebbe essere interpretata nel senso che per la gestione di ciascun servizio o di ogni funzione sia necessaria un'apposita convenzione (c.d. convenzione monofunzionale¹⁵⁸), ben potendo ciascuna convenzione avere come contenuto una pluralità di compiti pubblici (c.d. convenzioni polifunzionali).

Il requisito della determinatezza dovrebbe essere inteso piuttosto nel senso che sia necessaria una previsione analitica delle funzioni e dei servizi da gestire in forma associata.

In altri termini, il d.lgs. 267/00 non esclude la possibilità di Convenzioni per lo svolgimento di una pluralità di funzioni o servizi, ma vieta che l'oggetto della Convenzione sia indeterminato.

Questa determinatezza nelle Convenzioni per le funzioni fondamentali, invece, è già stata delineata a monte dal legislatore.

Invero, dando uno sguardo all'oggetto delle diverse Convenzioni stipulate negli anni, è gioco forza notare che le stesse sono state sempre destinate per la quasi totalità dei

¹⁵⁸ In senso diametralmente opposto, Vandelli L., Barusso E., *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I Titoli I-III*, artt. 1-35, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 940 e ss.

casi alla gestione di un unico servizio¹⁵⁹. Le funzioni ed i servizi che più di tutti sono stati gestiti per mezzo delle Convenzioni sono riferiti alla condivisione del segretario comunale, alla gestione associata della polizia locale, ai servizi sociali e assistenziali e ai servizi scolastici¹⁶⁰, e si nota che tali funzioni sono parte di quelle rientranti attualmente nell'elenco delle funzioni fondamentali.

Al contrario, la gestione associata delle funzioni relative ai servizi pubblici, alla protezione civile e alla gestione dei rifiuti solidi urbani sembrerebbe essere regolata, prevalentemente mediante altre forme di cooperazione.

Inoltre, da uno sguardo alla realtà locale intorno a noi, si evince che un altro dato non trascurabile è il coinvolgimento dei comuni medio – grandi che tendono ad assumere un ruolo di guida e coordinamento sia istituzionale che operativo dell'aggregazione. È quel fenomeno che in precedenza abbiamo definito come esercizio in forma associata mista.

Pertanto il vantaggio che potrebbe spingere un ente a preferire questo modello rispetto alle Unioni è la forma di cooperazione semplificata ed idonea a regolamentare progetti di cooperazione, ai quali partecipano comuni che per dimensione e disponibilità di risorse, non sarebbero indotti al modello dell'Unione che finisce per restringere fortemente la loro autonomia.

¹⁵⁹ Così si rinviene da uno studio dell'Ancitel, La rete dei comuni italiani, I risultati dell'indagine conoscitiva delle gestioni associate promosse mediante convenzione ex art. 30 Tuel, Settembre 2012.

¹⁶⁰ Si nota che la funzione più frequentemente gestita in Convenzione è quella relativa alla "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo", la quale sembra accogliere il maggior numero di servizi ed attività interne all'Ente, compresa la condivisione del segretario comunale.

L'art. 30 Tuel definisce chiaramente anche il contenuto della Convenzione, che deve necessariamente individuare i fini che si intendono perseguire, le forme di consultazione, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie, ma non si spinge ad imporre alcun oggetto o criterio predeterminato, ad eccezione delle ipotesi di Convenzioni obbligatorie di cui all'art. 30 comma 3.

Queste forme sono uno strumento idoneo a meglio assicurare la gestione temporanea di un servizio o la realizzazione di un'opera pubblica. Proprio perché potrebbero sembrare una contraddizione in termini, in quanto l'elemento dell'obbligo cozza con il requisito del consenso, tipico della Convenzione¹⁶¹, debbono avere un'efficacia limitata nel tempo, potendo riguardare solo la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio, e per altro verso, afferire alla realizzazione di un'opera.

Relativamente al contenuto, la Convenzione per la gestione delle funzioni fondamentali deve dettagliare i criteri per la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti, in quanto il legislatore ha imposto che nelle stesse si provveda all'accertamento del soddisfacimento delle esigenze economiche.

Infatti, le convenzioni hanno una durata almeno triennale, ed ove alla scadenza del predetto periodo non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, i

¹⁶¹ Così Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli enti locali*, Quattordicesima edizione, Cedam, 2014, p. 122.

comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione di comuni¹⁶². Assume carattere determinante l'elemento temporale, laddove nel caso della previsione di cui all'art. 30 Tuel gli enti devono indicare la durata, in quanto con tale istituto gli enti partecipanti non rinunciano *sine die* all'esercizio dei compiti messi in comune¹⁶³, fermo restando che per le Convenzioni per l'esercizio associato obbligatorio si indica un limite temporale minimo.

Resta da chiedersi se sia possibile un recesso anticipato ovvero una risoluzione consensuale prima della scadenza dei tre anni.

Sembra sia possibile laddove si voglia confluire in un'Unione. Se il ricorso all'Unione è previsto dal legislatore come conseguenza necessaria in caso di mancato conseguimento di significativi livelli di efficienza e di efficacia nella gestione, se ne deve dedurre il *favor* legislativo per tale forma associativa, che sarebbe irragionevole non consentire anche prima della scadenza della Convenzione.

In altre parole è il mantenimento della Convenzione ad essere sottoposto alla condizione della efficienza/efficacia; se è lo stesso comune che decide di non avvalersene più, non fa altro che esercitare il suo potere associativo, decidendo di svolgere le sue funzioni fondamentali a mezzo dell'Unione, che per legge risulta non sottoposto ad alcuna

¹⁶² Il raggiungimento di tali obiettivi deve avvenire secondo modalità stabilite con decreto del Ministero dell'Interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato - Città e autonomie locali.

¹⁶³ Il novellato art. 14 del decreto legge 78/2010 prevede esplicitamente che le convenzioni abbiano durata almeno triennale.

condizione, a differenza della Convenzione, e quindi è da ritenere sempre esercitabile.

Il legislatore nel prevedere una durata minima è stato coerente con il dettato fattuale, in quanto gli ambiti collaborativi promossi mediante Convenzione sono stati sempre caratterizzati da una visione di medio termine, in un arco che oscilla tra i due - cinque anni. La ragione è da rinvenirsi nel presupposto che i processi di cooperazione richiedono, a prescindere dagli aspetti puramente organizzativi, un preciso indirizzo politico da parte degli organi di rappresentanza ed è evidente che nel lungo periodo tali valutazioni possono mutare anche radicalmente.

Resta salvo che le norme sulla obbligatorietà della gestione associata, soprattutto con riferimento ai limiti temporali e di oggetto, impongono che le gestioni già esistenti siano ritoccate ed adeguate.

L'applicabilità dell'art. 30 si determina soprattutto a proposito del quarto comma¹⁶⁴, ove sono individuate due distinte tipologie di Convenzioni: 1) la Convenzione di costituzione e di organizzazione di un ufficio, con l'intento non tanto di coordinamento, ma di maggiore integrazione¹⁶⁵; 2) la Convenzione delega di funzioni all'ente "capofila" che opera in luogo e per conto degli enti deleganti¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Così l'art. 6 della legge n. 265 del 1999 che ha introdotto il comma 3-bis all'articolo 24 della legge 142/90, poi trasfuso nel comma 4 dell'attuale articolo 30 del d. lgs. 267/2000, che disciplina le modalità attraverso le quali concretamente possono attuarsi le convenzioni.

¹⁶⁵ In questo caso si tratterebbe di un ufficio proprio di ogni ente convenzionato, previsto in discipline di settore, come per il servizio finanziario, per quello di ragioneria, di progettazione e di direzione dei lavori.

¹⁶⁶ Si tratterebbe della delega di funzioni intersoggettiva disposta nei confronti di un'amministrazione abilitata ad agire al posto delle amministrazioni normalmente competenti.

Il fatto che il legislatore abbia provveduto ad una previsione esplicita sulle modalità di attuazione, ha avuto rilievo solo con riguardo al rispetto del principio di legalità, ma non in termini pratici, laddove anche in assenza di un espresso dettaglio, erano queste le modalità di realizzazione della Convenzione. All'uopo giova precisare che almeno con riguardo alla gestione associata di funzioni pubbliche, finalizzate ad incidere unilateralmente nella sfera giuridica dei cittadini, era necessaria un'espressa previsione che legittimasse e giustificasse l'attività autoritativa amministrativa¹⁶⁷.

In entrambe le tipologie non si dà luogo a nessuna nuova soggettività, ed inoltre, la *governance* delle gestioni associate promosse mediante Convenzione non intacca la personalità e neppure le competenze politiche che, pertanto, restano in capo agli organi dei singoli comuni.

La guida strategica dell'aggregazione è assegnata alla conferenza dei sindaci, quale organo di indirizzo e di governo per la realizzazione degli obiettivi prefissati; mentre, la gestione operativa delle specifiche attività convenzionate è, affidata ai singoli responsabili dei servizi associati, il cui operato è giuridicamente riconducibile ai singoli comuni rappresentati, per cui l'ufficio opera come struttura di ogni singolo ente, ovvero, all'ente "capofila"¹⁶⁸.

Il *punctum pruriens* è stabilire a quali enti o a quale ente siano imputabili gli atti.

¹⁶⁷ Si confronti Bertolissi M., (a cura di), L'ordinamento degli enti locali, Il Mulino, Bologna, 2002.

¹⁶⁸ Medesimo discorso può essere fatto a proposito della Conferenza dei servizi, ove si determina un modulo procedimentale, fermo restando che la responsabilità dell'attività è affidata ai singoli enti che la compongono, non creandosi un organo autonomo e nuovo.

Nel caso di costituzione dell'ufficio comune¹⁶⁹ l'attività comunque continua ad essere giuridicamente imputabile ai comuni convenzionati, i quali non dismettono la titolarità delle funzioni o del servizio, che continua ad essere a loro imputabile. Inoltre, non potrebbe essere diversamente, in quanto l'ufficio comune non può essere considerato come centro di imputazione di obblighi e diritti, in quanto privo di soggettività autonoma¹⁷⁰.

Infatti, con la Convenzione solo il relativo esercizio avviene in forma associata.

Gli atti istruiti e gestiti dall'ufficio comune possono restare imputati ai singoli enti (in questo caso l'ufficio comune opera semplicemente come struttura di ogni singolo ente) oppure può essere deciso, con la Convenzione stessa, che siano imputati all'ente "capofila". In questa seconda ipotesi, oltre all'istituzione dell'ufficio comune, viene altresì, all'ente presso il quale opera la struttura comune, conferita la delega.

Inoltre, il personale pur restando nella pianta organica dell'ente giuridico di appartenenza è distaccato e svolge la propria prestazione lavorativa nell'ufficio comune. Il distacco funzionale non modifica lo *status* giuridico ed economico del dipendente presso il comune di

¹⁶⁹ Un esempio è quello della costituzione mediante convenzione di uffici unici di avvocatura fra enti diversi, per lo svolgimento di attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio degli enti convenzionati, o anche la possibilità di convenzionarsi per l'ufficio di segretario comunale.

¹⁷⁰ Questa ricostruzione è compatibile con l'art. 9 ("Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi") D.L. 6 luglio 2012, n. 95 conv. in legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale al comma 6° prevede che «è fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione».

appartenenza, sul quale continua ad incombere l'obbligo retributivo (fisso ed accessorio) e contributivo, né tantomeno si determina la nascita di un nuovo contratto di lavoro.

Con la Convenzione ed il conseguente distacco di personale verrà disciplinato in modo distinto il rapporto organico e quello funzionale, in quanto il primo resta in capo al comune di appartenenza, mentre il secondo sarà di competenza del servizio associato.

La immodificabilità del rapporto di lavoro spiegherebbe la mancata previsione del consenso del personale per il distacco, come ha statuito il legislatore di recente, da inserirsi anche in un'ottica di ripensamento delle politiche relative al personale. Infatti, le restrizioni della finanza pubblica, rendono difficilmente percorribili politiche di assunzioni, impongono un nuovo approccio nella gestione del personale stesso, finalizzato all'utilizzo di strumenti di flessibilità.

Nel caso di delega di funzioni¹⁷¹ invece, gli enti convenzionali decidono di delegare lo svolgimento della relativa funzione a uno degli enti convenzionali, il quale, in conformità ai contenuti propri della delega, gestisce il servizio o svolge la funzione nell'interesse e per conto dei deleganti. In questo caso è più complicata l'individuazione delle responsabilità.

¹⁷¹ È un'ipotesi particolarmente indicata nei casi in cui la convenzione corra fra amministrazioni di diverse proporzioni quantitative, e nei quali è opportuno che l'attività oggetto della convenzione sia svolta dal soggetto più grande e meglio attrezzato sul piano organizzativo, anche in favore degli altri consorziati deleganti, i quali comunque parteciperanno in vari modi, per es. mediante partecipazione alla fase di regolamentazione dell'attività, partecipazione al suo finanziamento, esercizio di poteri di controllo).

Sul punto si sono alternate due diverse teorie.

Secondo una prima tesi¹⁷² si applicherebbe lo schema civilistico del mandato con rappresentanza ex artt. 1704 c.c., (così come accade nel caso di ufficio comune) in quanto il mandatario (ente gestore) agirebbe in luogo dell'ente locale mandante, in ossequio alla c.d. spendita del nome altrui. Solo il mandante (ovvero l'ente rappresentato) diviene titolare dei rapporti generati dal mandatario (ente rappresentante) e ne risponde verso i terzi.

Secondo una ricostruzione di segno opposto¹⁷³, si applicherebbe lo schema del mandato senza rappresentanza ex art. 1705 c.c., caratterizzato dalla condizione che il mandatario agisce per conto del mandante, ma in nome proprio. Di conseguenza in caso di delega di funzioni, gli effetti di tale attività dovrebbero riflettersi sulla sfera giuridica del mandatario, vale a dire del comune capofila, al quale appartiene l'ufficio delegato¹⁷⁴. A propendere per questa tesi erano anche le conseguenze in ordine al patto di stabilità che venivano caricate sul comune capofila. Su quest'ultimo si caricava la parte dei costi delle gestioni associate mediante convenzioni.

Il legislatore di recente¹⁷⁵ è intervenuto disponendo la riduzione degli obiettivi dei comuni che gestiscono funzioni

¹⁷² In tal senso Bezzi D., *Le convenzioni*, dal commento al Testo Unico degli enti locali coordinato da Vittorio Italia, vol. 1, p. 372, Giuffrè, 2000.

¹⁷³ Romano E., *Le convenzioni*, dal Commentario al nuovo T. U. degli enti locali, a cura di G. De Marzo e R. Tomei, Cedam, Padova, 2002, pp. 237 e ss.

¹⁷⁴ Secondo la giurisprudenza, la delega non esime il delegante dal controllo e dallo stimolo nell'espletamento delle operazioni, il cui mancato o insufficiente servizio è ragione di corresponsabilità, così Cass. civ., Sez. I, 21 dicembre 2002, n. 18327; Cass. Civ., Sez. I, 20 settembre 2001, n. 11864.

¹⁷⁵ Il riferimento è all'art. 1, comma 534, lett. d) legge 147/2013.

e il corrispondente aumento degli obiettivi dei comuni associati non capofila.

In chiosa, si può concludere affermando che le convenzioni sono uno strumento privo di eccessive formalità, infatti, per la loro costituzione è sufficiente un accordo raggiunto tramite l'autorizzazione e l'approvazione da parte dei consigli degli enti interessati con cui si determinano fini, durata, forme di consultazione dei soggetti contraenti, senza la presenza di organi amministrativi appositamente previsti. Evidente è il carattere essenziale della volontarietà dell'accordo, sentito soprattutto per le modalità di attuazione. In particolare la possibilità di prevedere la delega di funzioni da parte degli stessi enti a favore di uno di essi, esalta la natura di questa forma associativa, finalizzata ad un rapporto di più tangibile cooperazione e fiducia tra enti¹⁷⁶. Infatti, tale tipo di aggregazione non altera le competenze dei singoli enti, né il loro regime giuridico, basandosi essenzialmente sulla volontà di ciascun soggetto convenzionato di reggere il coordinamento nel modo migliore.

Probabilmente la durata minima triennale e la dimensione demografica imposta, cambieranno il tipo di approccio propositivo e speranzoso avuto dai comuni fino ad oggi verso questa forma associativa.

¹⁷⁶ Le abitudini aggregative con questo modello si consolidano, con l'integrazione sul piano delle politiche, con la stabilizzazione dovuta alla presenza di uffici gestionali capaci di tradurre le politiche in fatti, creando percorsi più concreti verso la nascita di vere e proprie nuove istituzioni aggregate, più ampie, più solide di quanto possano aspirare ad essere i singoli comuni che le compongono; così, P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali*, op. cit., p. 166.

2. L'Unione di comuni: un'organizzazione politica locale a geometria variabile, che denota il superamento della concezione "proprietaria" delle competenze in capo ai singoli comuni.

Il processo di aggregazione dei comuni attraverso il modello delle Unioni di comuni¹⁷⁷ aveva come scopo precipuo quello di ridurre i c.d. comuni polvere¹⁷⁸, determinando un diffuso e ampio processo di fusione tra enti locali.

Infatti, l'art. 26 della legge n. 142/90 considerava l'Unione (tra comuni contigui e appartenenti alla stessa provincia) quale fase prodromica alla fusione, con la funzione di sperimentare entro dieci anni l'opportunità per gli enti di giungere nel medio periodo alla fusione, diversamente l'Unione era sciolta.

Scaduto il decimo anno, in presenza di contributi regionali ed in mancanza di una deliberazione di fusione, la regione con propria legge procedeva coattivamente alla fusione. Tale obbligatorietà successivamente veniva a decadere¹⁷⁹.

Infatti il Testo Unico degli enti locali all'art. 33 dispone che la promozione delle Unioni deve essere svincolata da obblighi di successiva fusione, fermo restando che sono previsti benefici ulteriori da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberano, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

L'Unione ha allora perso l'originaria caratteristica della transitorietà, preconizzazione della fusione di due o più

¹⁷⁷ Per una ricostruzione si consulti Lucca M., L'Unione di comuni (passando dall'unione municipale), in "Comuni d'Italia", 2011, n. 5.

¹⁷⁸ Così, Argenio D., Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti del legislatore regionale, in *Comuni d'Italia*, 1, 2012, pp. 47 e ss.

¹⁷⁹ Determinate è stata la legge 265/99, c.d. "legge Napolitano- Vigneri".

comuni, diventando a pieno titolo un ente locale a tutti gli effetti, costituito stabilmente al fine di esercitare in maniera associata una pluralità di funzioni di competenza dei comuni partecipanti. Infatti l'art. 2 Tuel inquadra le Unioni di comuni fra gli enti locali dotati di personalità giuridica ed autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria al pari di Comuni, Province e Comunità montane.

Venuto meno il carattere originario, l'Unione divenne espressione di una visione organizzativa e associazionistica strutturata dei comuni, in grado di rispondere compiutamente alle esigenze dei cittadini, perseguendo economie di scala e la realizzazione di "livelli ottimali" di servizi, a cura della legislazione regionale¹⁸⁰ e in ambiti territoriali omogenei e contermini.

La visione strutturata dell'Unione indica che si procede alla costituzione di un nuovo ente locale, attraverso la progettazione di una nuova struttura e il conseguente ridisegno delle strutture dei singoli comuni.

Il nuovo soggetto sarà titolare della responsabilità organizzativa e gestionale a seguito del trasferimento delle competenze¹⁸¹. Si analizzi ora la previsione normativa alla luce delle recenti modifiche.

L'art. 32 Tuel attribuisce alle Unioni l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni (attribuendole natura

¹⁸⁰ Le regioni con proprie leggi potevano istituire fondi a carico dei bilanci per promuovere unioni di comuni, così Olivieri L., Commento al testo unico in materia di ordinamento degli Enti Locali, Maggioli ed. 2000, pp. 200 e ss.

¹⁸¹ In tal senso il parere n. 287/2012 della sezione regionale di controllo Corte dei Conti del Piemonte, con cui si precisa che gli enti interessati dall'aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali.

plurifunzionale) di competenza dei comuni aderenti. Detto articolo 32 è stato integralmente riformulato dall'art. 19 comma 3 del decreto legge 95, convertito nella legge 135/2012, nonché dal comma 6 dell'art. 2 del D. L. 179/2012 e dal comma 105 della legge 56/2014.

Le modifiche hanno riguardato diversi filoni: la natura giuridica, la dimensione demografica minima, la composizione del consiglio sia sotto l'aspetto numerico che della rappresentanza, lo *status* degli amministratori, l'organizzazione dei servizi, le competenze degli organi, la gestione del personale.

Partendo dalla natura giuridica, l'Unione è definita come l'ente locale costituito da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni e/o servizi dotato di potestà statutaria e regolamentare. La qualificazione dell'Unione quale ente locale le attribuisce per legge una soggettività istituzionale, sia sotto il profilo organizzativo che normativo e funzionale alla stregua degli enti locali territoriali¹⁸².

Inoltre, la norma parla di funzioni e servizi quasi a voler dire che l'Unione non potrebbe essere costituita per l'esercizio di una sola funzione, a differenza di altre forme che possono essere limitate ad una sola funzione, come la convenzione o l'accordo di programma.

È stato poi indicato¹⁸³ un limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le Unioni di comuni e le Convenzioni, fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane, ed in tal caso le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni,

¹⁸² Così Frieri F. R., Mordenti M., Gallo L., *Le Unioni di Comuni*, 2012, Maggioli.

¹⁸³ Art. 19 legge 135/2012.

fatto salvo il diverso limite demografico stabilito dalle regioni. Tale limite non si applica alle Unioni già costituite. La dimensione ottimale dei 10.000 abitanti, fermo restando che le regioni possono dettare una soglia minima diversa, è espressione delle remore del legislatore statale sull'efficacia dell'azione regionale, per cui intanto ha dettato un inizio di disciplina necessario, lasciando alle regioni la facoltà di intervenire.

Determinante è stata la ridefinizione dei commi da 1 a 16 dell'art. 16 del D. L. 138/2011, legge 148/2011, ove si è resa facoltativa e non più obbligatoria la costituzione di Unioni di comuni "speciali" per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti. Infatti, il d. l. 95/2012 dispone che tali comuni possono scegliere di aderire alla disciplina prevista per i comuni sino a 5.000 abitanti o possono scegliere di esercitare tutte le funzioni e i servizi facendo ricorso alle Unioni speciali. Insomma o aderire al modello dei comuni dei 5.000 abitanti o alle Unioni speciali.

Ciò comportava un diverso regime delle Unioni a seconda che i comuni fossero superiori o inferiori a 1.000 abitanti.

L'art. 1 comma 104 l. 56/2014 abroga il modello di "Unione speciale", riportando ad un modello unitario. Esigenze di coerenza sistematica hanno indotto il legislatore da subito all'eliminazione delle norme riferite alle unioni speciali, frutto di una decretazione sommaria e d'urgenza¹⁸⁴,

¹⁸⁴ La Corte Cost. con sentenza n. 99/2014 ha affermato che lo Stato non può derogare la Costituzione su queste potestà. La Costituzione esclude che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali.

rilevando la volontà di costruire un modello di riferimento unico per tutte le realtà territoriali¹⁸⁵.

Novellando ancora l'art. 32 Tuel, si modifica anche la disciplina del consiglio dell'Unione. Ma prima di analizzare la modifica *de qua*, individuiamo la sua composizione.

Il legislatore ha individuato gli organi nelle figure del presidente, della giunta e del consiglio, imponendo tre limitazioni: 1) nessun onere maggiore o nuovo per la finanza pubblica; 2) gli organi devono essere scelti fra gli amministratori in carica dei comuni associati; 3) circa il numero dei consiglieri¹⁸⁶ si fa riferimento a quelli previsti per il comune della stessa fascia di popolazione dell'Unione.

Al limite dei consiglieri fa però da contrappeso la garanzia della rappresentanza delle minoranze e l'assicurazione "ove sia possibile" della rappresentanza di ogni comune. In altre parole, il fatto che il tetto dei consiglieri fosse tassativo garantiva la rappresentanza delle minoranze, ma non consentiva necessariamente che ogni comune avesse il suo consigliere di maggioranza. La necessità di bilanciare l'obbligo dimensionale da un lato e la garanzia della rappresentanza di tutti dall'altro, aveva indotto molti statuti delle Unioni a prevedere, accanto al consiglio, altri organi assembleari, in particolare il comitato dei sindaci.

Ecco l'opportunità di un intervento legislativo, attraverso cui si è modificata la disciplina del consiglio dell'Unione, il cui numero dei componenti è definito nello statuto senza

¹⁸⁵ Sul punto si confronti D'Auria G., La manovra di agosto, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1, 11; Tondi della Mura, La riforma delle unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali, in *Federalismi.it*, 2012, 2.

¹⁸⁶ Nessun vincolo è previsto invece circa il numero dei componenti la giunta.

predeterminazione di limiti numerici imposti *ex lege*, garantendo dunque la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune, e non soltanto “ove possibile”.

La nuova disposizione lascia allo statuto dell’Unione, l’onere di stabilire il numero dei consiglieri da nominare, nonché il metodo elettivo per garantire la rappresentanza della minoranza e la presenza di ogni singolo comune.

L’importanza della rappresentatività di tutti è rafforzata dalla consistenza delle funzioni affidate all’ente in attuazione dei nuovi obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Dimostrazione di questa rinnovata importanza del consiglio dell’Unione è anche l’attribuzione a quest’ultimo del potere di revisione dello statuto¹⁸⁷.

La legge ha eliminato il problema del rischio della non rappresentatività perché chi stabilisce il numero dei membri del consiglio è lo statuto, assicurando sì la rappresentanza di tutti i comuni e quindi di tutti gli organi politici¹⁸⁸, ma soprattutto consacra il carattere effettivamente rappresentativo di questo modello. Infine, la garanzia della presenza di propri rappresentanti in seno al consiglio dell’Unione può costituire un elemento che facilita la scelta dei comuni di spogliarsi dell’esercizio diretto di proprie competenze, affidandole all’Unione, anche nel caso in cui non siano obbligati.

¹⁸⁷ Così come spesso le delibere di un organo sono sottoposte ad una sorta di ratifica da parte dei consigli comunali, così si potrà procedere ad una revisione.

¹⁸⁸ Una clausola di tal fatta rafforza la concezione dell’Unione come ente tendente ad essere rappresentativo della totalità del territorio dei Comuni riuniti, nonostante il carattere di ente di secondo grado.

In relazione al fatto che l'organo non è eletto direttamente dai cittadini e tutte le cariche sono esercitate gratuitamente, la volontà statutaria si adeguerà non solo alla dimensione demografica, ma anche all'esigenza *ex lege* di eleggere almeno un rappresentante per comune, assicurando la presenza della minoranza. Certamente lo statuto considererà l'equilibrio tra le diverse realtà territoriali, in quanto il numero dei consiglieri sarà dimensionato prendendo a parametro la dimensione demografica, ma in ogni caso si garantirà la presenza di tutti i comuni.

Questo equilibrio si impone alla luce del principio generale¹⁸⁹, secondo cui lo statuto deve rispettare i principi di organizzazione e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale ed assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previste". La *ratio* di questo principio si delinea nell'esigenza di raccordo tra la disciplina nazionale e quella regionale sul riordino dell'associazionismo¹⁹⁰, anche alla luce della previsione di cui all'art. 33 del Tuel, che si ricordi assegna alle regioni, il piano di riordino sovracomunale dei servizi e delle funzioni. Un piano che sia finalizzato a favorire il massimo grado di integrazione tra i comuni, a privilegiare in ogni caso le ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme, a promuovere le Unioni che autonomamente deliberino di procedere alla fusione.

¹⁸⁹ Art. 1 comma 106 l. 56/2014.

¹⁹⁰ Così Tubertini C., La potestà legislativa in relazione all'ordinamento delle forme associative, in Vandelli L., Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014 n. 56, commentate comma per comma, 2014, Maggioli Editore, 2014, pp. 199 e ss.

Resta il fatto che il numero dei consiglieri da nominare così come le modalità di elezione, per quanto siano legati alla soglia demografica dei comuni, sono frutto di una scelta discrezionale statutaria.

Analogo problema non si è posto nella composizione delle città metropolitane, ove il legislatore si è ben guardato dall'evitare situazioni di supremazia da parte delle realtà più densamente popolate, ricorrendo al meccanismo del voto ponderato.

In presenza però di un silenzio legislativo, si potrebbe anche ricorrere al meccanismo del voto limitato¹⁹¹, dettato per le comunità montane ex art. 27 Tuel, che ha la funzione di garantire, nel caso di elezione dei componenti di un organo collegiale, che una parte degli eletti sia espressione della minoranza. Infatti è un sistema che assicura una adeguata rappresentanza della maggioranza e della minoranza¹⁹².

È evidente che la norma primaria di riferimento sarà lo statuto e non solo per le attività organizzative di tipo amministrativo, ma anche con riferimento alle modalità di funzionamento degli organi e della disciplina dei rapporti, ampliando la sua competenza su materie prima riservate direttamente al Tuel.

Infatti, alle Unioni è stata riconosciuta la potestà statutaria e regolamentare, mentre prima si parlava di autonomia statutaria. Una potestà riferita non solo alle norme e ai principi dei comuni in quanto applicabili, ma anche alla

¹⁹¹ È un criterio secondo cui l'elettore dispone di un numero di suffragi inferiore di almeno un'unità rispetto a quelli dei seggi in palio.

¹⁹² Così Cons Stato, sez. V, 28 ottobre 2008, n. 5379.

disciplina delle città metropolitane e delle province in quanto compatibili e non derogati.

Ciò significa che le Unioni, grazie al riconoscimento di una loro potestà statutaria possono esercitare quelle prerogative affidate agli enti sovraordinati, ovviamente in assenza di un espresso divieto.

Altra novità ha riguardato il sistema di approvazione dello statuto, che in prima applicazione (cioè nella fase di istituzione) viene approvato dai comuni, con atto costitutivo. Successivamente le modifiche sono approvate dal consiglio.

In precedenza sia l'istituzione che le modifiche erano approvate dai consigli dei comuni partecipanti, in ossequio alle procedure e alle maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Questo cambiamento ha cristallizzato i poteri dell'Unione, ribadendo il carattere di organo autonomo rispetto ai singoli enti che lo compongono, ma ha finito per segnare una sfasatura della rappresentatività territoriale ed inoltre può costituire un limite alla continuità dell'Unione stessa, in presenza di una diversa maggioranza di governo politico tra singolo comune e unione di comuni.

Insomma l'Unione nasce per volontà dei consigli comunali degli enti che lo compongono, ma permane e si evolve per volontà del consiglio della stessa.

Questa separazione rischia di alterare la logica associativa sottesa alla gestione obbligatoria e di intaccare l'equilibrio dei poteri e delle competenze tra il singolo comune e l'Unione, ma ha l'effetto di indurre alla creazione di un organo, finalizzato alla fusione. L'ente infatti risultava

attributario di un'alta funzione di indirizzo generale, da coordinare fra i singoli comuni, mentre il compito di dare attuazione concreta di tali indirizzi generali, seppure con ampia autonomia, spettava agli organi di indirizzo e di governo dell'Unione. Oggi è il consiglio a rivestire potere di indirizzo generale. Sembra essere proprio questo il valore da attribuire alla modifica che ha visto il riconoscimento alle Unioni di una potestà statutaria, e non soltanto di un'autonomia.

Nonostante il legislatore avesse sin dall'origine riconosciuto all'ente associativo i caratteri e le potestà che ricalcano il modello comunale, non prevedeva la presenza del segretario comunale, figura tipica prevista per legge in ogni comune¹⁹³.

Divenuti maturi i tempi il legislatore ha colmato questa evidente lacuna. Infatti, è intervenuto sull'organizzazione dell'Unione, introducendo il co. 5 ter all'art. 32 Tuel, ove sancisce che il presidente (scelto tra i sindaci) si avvale di un segretario facente parte dell'Unione, andando il legislatore anche al di là del disegno di legge che prevedeva la facoltà di avvalersi del segretario e soprattutto solo per particolari attività.

Attualmente è un obbligo il ricorso a tale figura e non è limitato a specifiche attività.

Il nuovo comma presenta delle evidenti contraddizioni: la scelta del segretario è circoscritta tra uno dei segretari dei comuni, senza che venga verificata l'appartenenza nella

¹⁹³ Se il segretario è organo necessario per tutti gli enti titolari delle funzioni, è sbocco necessario che fosse previsto anche dove queste funzioni vengono ad unificarsi.

fascia demografica corrispondente a quella dell'Unione; non è prevista l'erogazione di ulteriori indennità, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

È proprio quest'ultima condizione a tacciare maggiori profili di incostituzionalità. Non si comprende come questa figura possa assumere competenze ulteriori senza un dovuto riconoscimento in termini economici¹⁹⁴. Inoltre, non è chiaro se l'assenza di ulteriori indennità debba intendersi riferita all'espletamento delle funzioni tipiche ex art. 97 Tuel, ovvero a qualsiasi funzione ed attività richiesta.

A prescindere da ciò, sembra che il legislatore abbia dimenticato che la retribuzione costituisce l'oggetto dell'obbligazione fondamentale del datore di lavoro compensativa dell'attività prestata dal lavoratore¹⁹⁵.

Una prestazione senza retribuzione snatura completamente il rapporto di lavoro, il suo connotato oneroso ed il carattere della corrispettività tra le prestazioni¹⁹⁶.

Per le prefate ragioni, la norma potrebbe essere letta non nel senso che il segretario non riceva retribuzione per l'attività ulteriore svolta, ma che sarà retribuito senza maggiori oneri, e cioè ricorrendo alle risorse già presenti in bilancio. Non sembra possa darsi una lettura diversa in quanto, il

¹⁹⁴ Invero sulla questione è stato chiesto un parere alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 275/2014, in particolare sulla corretta applicazione della disposizione contenuta nell'art. 32 comma 5 ter, La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo soggettivo, in quanto questione riferibile ad aspetti di disciplina ed organizzazione dell'Unione di comuni, e quest'ultime non hanno la legittimità soggettiva all'esperibilità della funzione consultiva.

¹⁹⁵ L'art. 36 Cost. lo definisce un diritto irrinunciabile posto a presidio non soltanto di un interesse strettamente individuale del lavoratore, ma è rivolto a tutelare in modo diretto anche il contesto interpersonale, ove il soggetto svolge la propria personalità. Così Ghezzi G., Romagnoli U., *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli, 1984, pp. 226 e ss..

¹⁹⁶ Cass. civ. n. 2915/89; Cass. civ. n. 17353/2012; così Carinci F., *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*. *Il rapporto di lavoro*, Utet, 1985, pp. 224 e ss.

presidente dell'Unione è obbligato al ricorso alla figura e alle competenze del segretario. Inoltre, il segretario non è obbligato all'esercizio di tali compiti ulteriori, poiché non si configura nei suoi confronti alcun obbligo *di facere*. Diverso sarebbe stato se il segretario fosse costretto alla prestazione, perché nascente da un incarico contrattualizzato¹⁹⁷.

Insomma, il legislatore è intervenuto su una questione che verte su profili organizzativi e retributivi dell'attività e della posizione del segretario, rimessi alla sfera d'azione della P.A. e alla specifica disciplina lavoristica¹⁹⁸.

Lo spirito di cortesia è imposto anche per gli amministratori, laddove si stabilisce che tutte le cariche sono esercitate a titolo gratuito, così come avviene per gli amministratori della provincia e della città metropolitana. L'obiettivo di contenimento della spesa pubblica riguarda allora tutti gli organi elettivi di secondo grado.

Non sembra che la disposizione in esame sia elusiva dei dettami costituzionali¹⁹⁹, in quanto si introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive, in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. Quest'ultima possibilità cozzerebbe con il contenuto

¹⁹⁷ Al riguardo infatti la Corte cost. con sentenza n. 211/2014, ha osservato che a seguito della privatizzazione del rapporto alle dipendenze della P. A. la disciplina del rapporto di lavoro è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

¹⁹⁸ Così corte dei conti, deliberazione n. 275/2014; Corte dei conti, deliberazione n. 4/2015.

¹⁹⁹ Si affianca al principio affermato da Corte Cost., sentenza n. 99/2014, a proposito della questione di legittimità sollevata nei confronti dell'art. 5 comma 5, d.l. 78/2010 a mente del quale, i titolari delle cariche elettive per lo svolgimento di qualsiasi incarico possono ricevere esclusivamente il rimborso per le spese sostenute.

letterale della norma che esclude qualsiasi indennità. Si vuole confermare una interpretazione dell'omnicomprensività dei compensi percepiti dagli amministratori locali, con la conseguente tassatività dei casi in cui si matura il diritto a percepire il gettone di presenza; infatti, in assenza di una previsione di tal fatta nulla è dovuto.

Onde evitare un impatto troppo forzoso all'associazionismo, anche alla luce della piena gratuità dell'incarico, si stabilisce che per il primo mandato amministrativo, sia per gli amministratori del nuovo comune nati dalla fusione di più comuni e sia per gli amministratori delle Unioni di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, trovano applicazione le disposizioni in materia di ineleggibilità, di incandidabilità, di inconfiribilità e di incompatibilità.

Infine, il legislatore sempre nell'ottica di una riorganizzazione delle competenze ha delineato una disciplina imbastendola su tre distinti percorsi argomentativi, in particolare sulle funzioni di responsabile, sui poteri del presidente dell'Unione rispetto a quelli mantenuti dal sindaco dei comuni aderenti, sul personale.

Con riguardo al primo aspetto, il legislatore ha dettato una serie di attività ed il modo in cui possono essere assolte.

Il primo riferimento è alle funzioni del responsabile anticorruzione che possono essere svolte da un funzionario nominato dal presidente, tra i funzionari della stessa Unione o dei comuni che la compongono. Evidente la discrasia tra questa norma e la disciplina generale in materia di

anticorruzione²⁰⁰ che con riferimento agli enti locali, individua il responsabile di norma nella persona del segretario comunale, salva e diversa motivata determinazione. Quindi anche se non si è delineata un'obbligatorietà nella scelta, sembra difficile che possa essere designato un funzionario, soprattutto perché per assolvere compiutamente questo compito si richiedono capacità professionale e indipendenza di giudizio, requisiti che si adattano di più alla figura del segretario.

Queste osservazioni si possono traslare in tutte le figure professionali individuate, quali le funzioni di responsabile per la trasparenza, le funzioni dell'organo di revisione, stabilendo con riguardo a quest'ultima che, per le Unioni sino a 10.000 abitanti siano svolte da un unico revisore, mentre per le Unioni che superano tale limite da un collegio di revisori e che tali funzioni, siano attribuite dal presidente, sulla base di apposito regolamento approvato dall'Unione stessa.

Solo per questa ultima figura, il legislatore ha individuato espressamente una fonte regolamentare per dettagliarne i compiti²⁰¹, esigenza pretermessa per le altre figure.

Infine, sempre per sottolineare il carattere monco della disciplina, seppur normata di recente, nulla è stato stabilito sull'aspetto economico delle prestazioni aggiuntive da parte dei soggetti individuati, anche se non sembra sia difficile adattare le stesse osservazioni già rilevate in merito

²⁰⁰ Il riferimento è alla legge 190/2012, art. 1.

²⁰¹ Sacchi Augusto, "Un nuovo profilo professionale?", *Personale News*, n. 12/2014, pp. 47 e 48.

all'avvalimento del ruolo e della figura del segretario comunale.

Il secondo gruppo di norme ha disegnato i rapporti tra i poteri del presidente rispetto a quelli mantenuti dal sindaco dei comuni aderenti, precisando che il primo, se previsto dallo statuto, svolge le funzioni di polizia comunale, impartendo direttive, vigilando sull'espletamento del servizio, e tali provvedimenti avranno competenza nel territorio dei comuni che hanno conferito all'Unione la funzione fondamentale in esame.

In altre parole, con il trasferimento della funzione, l'amministrazione cedente perde una propria competenza in materia di polizia municipale, incidendo anche sulla funzionalità di alcuni atti di competenza sindacale, quali le ordinanze di cui agli artt. 50 e 54 del Tuel.

Stessa sorte nel caso di trasferimento della funzione della protezione civile, ove il comune perde la competenza all'approvazione e all'aggiornamento dei piani di emergenza che appartiene così all'Unione, rimanendo in capo al sindaco solo la titolarità della direzione e del coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite²⁰².

L'ultimo blocco di norme con riguardo al personale si limita a stabilire che, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori

²⁰² È compresa l'adozione degli interventi necessari, quale la richiesta di riconoscimento dello stato di crisi o la dichiarazione di apertura del centro operativo comunale di protezione civile, ai sensi dell'art. 15, comma 3, legge 225/92.

rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione.

La volontà è quella di garantire da una parte le risorse necessarie per la funzionalità dell'Unione e dall'altra, assicurare alla stessa di poter utilizzare tali risorse, secondo un proprio sistema organizzativo e di contrattazione decentrata, azzerando i diritti quesiti. La previsione si inserisce all'intero di una modifica più ampia, finalizzata alle misure urgenti in materia di pubblico impiego²⁰³ ove si precisa che i dipendenti possono essere trasferiti in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri.

La collocazione ha effetti diretti sul sistema organizzativo e sui diritti dei singoli prestatori di lavoro, agevolando il trasferimento del personale in una sede diversa (quella dell'Unione) rispetto a quella originaria (il singolo comune), senza per ciò costituire né motivo di rifusione delle spese necessarie per l'accesso alla nuova sede, né di accettazione da parte del soggetto interessato.

Nella Unione il personale trasferito sarà a tutti gli effetti personale del nuovo ente e la procedura di trasferimento sarà disciplinata dall'art. 31 del d.lgs. 165/2001, rubricato "Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività". Per quanto concerne il trattamento economico funzionale, il dipendente transita con il medesimo inquadramento iniziale, più le progressioni economiche orizzontali effettuate.

²⁰³ Il richiamo è alla norma dell'articolo 4, comma 2, del d.l. 90/2014n convertito in legge 114/2014.

Ciò spiega la ragione per cui l'Unione di comuni, come ogni altro ente locale, dovrà dotarsi di una serie di atti fondamentali che riguardano, anche, il personale dipendente e le relative relazioni sindacali. Ecco allora, la previsione del bilancio, del piano delle *performance*, del fabbisogno del personale, il regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, un codice di comportamento aziendale, nomina della delegazione trattante di parte pubblica, contrattazione decentrata integrativa, informazione (preventiva o successiva) su tutte le materie che riguardano il personale. Inoltre, sono state introdotte specifiche disposizioni sulle risorse umane, laddove con riguardo alla spesa sostenuta viene previsto che questa non potrà comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni²⁰⁴.

A regime, invece, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa ed una rigorosa programmazione dei fabbisogni, dovranno essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale, in ossequio alla *ratio* sottesa all'obbligatorietà della gestione associata, consistente nel recupero e risparmio di spesa²⁰⁵. Quindi viene stabilito un tetto di spesa invalicabile di partenza al momento del passaggio delle funzioni

²⁰⁴ Diversamente si finirebbe per eludere la *ratio* di contenimento della spesa pubblica; al riguardo, però la Corte dei Conti sta osservando che almeno nel breve periodo non si determinerebbe un risparmio in termini di spesa.

²⁰⁵ Gli studi sulle qualità dei servizi erogati ritengono che il miglior rendimento è concentrato sulla qualità delle risorse umane, abbandonando la tradizionale amministrazione del personale per intraprendere un moderno percorso di gestione delle risorse umane.

all'Unione (sommatoria delle singole spese imputabili alle funzioni trasferite), con l'obbligo di risparmi di spesa.

3. Associazionismo obbligatorio: Unione di comuni o Convenzione e nel mezzo, la tecnica dell'attendismo.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra analizziamo le opzioni di scelta.

Per procedere alla GAO bisogna decidere *in primis* per quale forma di gestione associata optare, Convenzione, Unione o per entrambe le due modalità non avendo carattere alternativo, tenendo pur sempre conto delle motivazioni ad associarsi ed anche dei deterrenti all'uscita.

Non sembra ci siano più dubbi circa la possibilità di dare corso ad una sorta di spezzatino, cioè prevedere forme di gestione differenziata per singole attività.

In linea generale se l'obiettivo principale sono le economie di scala e l'aumento dell'efficienza da raggiungere in termini rapidi, può essere più adatta la Convenzione; se l'obiettivo è anche una definizione condivisa di politiche di sviluppo del territorio in svariati settori, allora potrebbe preferirsi l'Unione di comuni²⁰⁶.

Prima che la materia diventasse obbligatoria, il trasferimento di funzioni e servizi alla gestione associata poteva essere fatto con gradualità, a partire da alcune priorità condivise e da obiettivi concretamente raggiungibili, per poi eventualmente arrivare ad allargare la sfera di collaborazione sulla base dei risultati raggiunti. Ciò determinava la possibilità di procedere a gestioni associate a

²⁰⁶ Con il ricorso all'Unione si favorisce una aggregazione più forte, idonea a consentire il riferimento ad un unico luogo istituzionale e di governo della pluralità degli asset che il territorio presenta, superando quella frammentazione tipica delle forme in cui non si costituisce un nuovo ente.

geometria variabile, che inizialmente coinvolgevano solo alcune funzioni e/o servizi e che, in prospettiva, potevano estendersi ad altre funzioni o ad altri comuni interessati ad aggregarsi.

Da qui la necessità di uno studio di fattibilità, attraverso cui gli enti, prima di attivare le forme associative, possono ricorrere per compiere una serie di approfondimenti e valutazioni, dalle quali si evinceranno le modalità aggregative e l'ambito territoriale ottimale su cui muoversi.

Nella valutazione del modello più adatto non può non considerarsi che la Convenzione ha natura contrattuale, non presenta organi di amministrazione né una struttura propria, appoggiandosi su quella del comune capofila²⁰⁷ o può prevedere la costituzione di uffici²⁰⁸ fra enti locali convenzionati.

Stante l'attuale quadro normativo, dovranno estendersi a tutte le funzioni e i servizi fondamentali, essere disciplinate per un bacino almeno di 10.000 abitanti, ovvero nell'area omogenea delineata dalla regione.

Al connotato della flessibilità si affianca la facilità di recesso, fermo restando che il recesso da una Convenzione implicherà la scelta di altri partner, in quanto non si può tornare a gestire in proprio la funzione, ma tra gli svantaggi non possiamo non considerare che il comune capofila sarà chiamato a sostenere maggiori oneri gestionali, logistici, di personale rispetto agli altri, perché non c'è un organo di governo della Convenzione. La gestione sarà molto

²⁰⁷ Si potrebbe parlare anche di ufficio unico, infatti la delega sarebbe intersoggettiva.

²⁰⁸ La formula è ampiamente utilizzata per le discipline di settore; si pensi alle strutture comuni per l'esercizio del servizio finanziario, o di ragioneria.

complessa sotto il profilo amministrativo, imponendosi per es. per tutte le funzioni l'adozione degli stessi regolamenti da parte di tutti i comuni.

Resta il fatto che questo tipo di gestione consente una scelta circa la regolamentazione dei rapporti fra politica ed amministrazione²⁰⁹, in quanto il modello dell'ufficio comune darebbe vita all'attuazione degli incarichi conferiti, mentre il modello della delega conferita consente di agire anche in confronto delle decisioni riguardanti i territori delegati. Nel primo caso è più evidente la separazione tra i due profili; nel secondo caso vi è una facile sovrapposizione tra politica e amministrazione.

L'Unione è, invece, una forma associativa polifunzionale più strutturata e più stabile, ha una propria personalità giuridica, ha organi di amministrazione diretta, una propria potestà regolamentare.

All'Unione dovranno essere trasferite e non delegate tutte le funzioni comunali, le relative risorse, con il vantaggio che competeranno gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse trasferite.

La costituzione e lo statuto saranno deliberati dai comuni che ne fanno parte.

È un ente che funziona secondo una logica di rete, in quanto richiede un modello di *governance* condiviso. I processi decisionali sono lenti e complessi, richiedono continue negoziazioni fra i partner, che dovranno sempre percepire la convenienza a stare insieme.

²⁰⁹ Così Forte P., *Aggregazioni pubbliche locali*, op. cit., pp. 160 e ss.

Certo che per evitare un fallimento le Unioni non devono essere costituite semplicemente per prendere contributi²¹⁰, ma con l'obiettivo di lavorare insieme. E' comunque un modello reversibile, anche se ci sono dei deterrenti all'uscita dei singoli comuni e allo scioglimento, ma con la nuova normativa è necessario che chi esce trovi un'alternativa di gestione associata per un ambito almeno di 10.000 abitanti.

Inoltre, avendo gli enti la facoltà di recesso, si procederà ad un sistema di monitoraggio continuo e di valutazione, e non si potrà prescindere dall'analisi dell'andamento dei servizi, quali il miglioramento misurabile e percepito dai cittadini, l'attivazione di nuovi servizi, il risparmio e la riduzione dei costi, lo sviluppo delle competenze e della motivazione del personale, la costruzione di un rapporto di fiducia fra gli amministratori, il superamento delle visioni campanilistiche, la creazione di un'identità territoriale allargata²¹¹, che comprende e valorizza quelle comunali.

Tutto ciò ha riflessi anche in termini di controlli interni, fermo restando che per entrambe le modalità occorre individuare procedure basate sul ciclo programmazione - gestione - controllo. Nel caso di Unioni è però una programmazione autonoma in quanto si tratta di un nuovo ente, nel caso di Convenzioni deve essere, invece, una programmazione che percorre trasversalmente le strutture ed i bilanci di tutti gli enti aderenti.

²¹⁰ Si ricordi che la legge di stabilità per il 2014 ha previsto che una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, sia destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni.

²¹¹ È sempre importante tener presente l'effettivo stato del territorio; così Carloni E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.

È garanzia che la Convenzione favorisce un lavoro di *team* con i singoli comuni soprattutto gestionale, mentre l'Unione svolge un ruolo politico ed amministrativo in autonomia rispetto ai comuni che la compongono.

Non a caso il legislatore regionale²¹² accortosi, che entrambi hanno contenuti positivi e negativi al tempo stesso, ha introdotto una forma associativa a mezza via, e cioè l'Associazione Intercomunale. Si tratta di uno strumento stabile come l'Unione, ma con il minor numero possibile di vincoli, come la Convenzione, al fine di evitare inutili appesantimenti burocratici e di salvaguardare al massimo le specificità delle singole realtà territoriali (si determina un buon livello di coordinamento, ma nella sostanza gli organi politici e tecnici del singolo comune mantengono forti poteri di ingerenza sulla gestione associata, proprio per salvarne l'identità). Diversamente dalle Unioni non è un nuovo ente dotato di personalità giuridica, ma può essere descritto come una sorta di contenitore di convenzioni ex art. 30 Tuel, elaborato secondo procedure standardizzate ed attuate in modo organico grazie ad alcuni meccanismi di coordinamento, fermo restando che il singolo ente resta titolare delle funzioni associate²¹³.

È assimilabile all'Unione per il suo carattere plurifunzionale ma non comporta la perdita della titolarità delle funzioni, ed inoltre, viene riconosciuta ampia libertà di

²¹² Si tratta di forme più leggere, ma pur sempre organizzate di collaborazione tra enti, rivitalizzando vecchi istituti disciplinati in modo disorganico, come le "associazioni" inventate dall'art. 25 del d. P. R., 616/77 in materia di assistenza e beneficenza.

²¹³ I convenzionati si accordano sul fatto che lo svolgimento di alcune funzioni o la gestione materiale dei servizi e dei beni coinvolti da una comune iniziativa siano svolte nel rispetto di indirizzi di coordinamento assunti con le modalità definite in sede convenzione.

regolamentazione, anche per quanto concerne l'oggetto delle attività da gestire.

Tornando ai modelli disciplinati dal legislatore statale, sicuramente espressioni di un riscontro di successo sono la persistenza nel tempo della forma associativa, oltre il cambiamento degli amministratori e delle maggioranze politiche, l'incremento delle deleghe conferite alla gestione associata, l'incremento degli enti aderenti alla gestione associata.

Alla luce però del fatto che la gestione associata non è un valore in sé e che le reti possono fallire, bisogna ancora considerare se ci sono aumenti di costi, peggioramento dei servizi, insoddisfazione per la ripartizione di costi e di benefici fra i partner, carenza di leadership e il venir meno del sostegno politico, trasferimento critico del personale, difficoltà nella gestione economico – finanziaria. Inoltre, riscontri del fallimento sono l'uscita di singoli comuni dalla gestione associata, nonché lo scioglimento della forma associativa. A tal proposito, di recente una relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013, si è fatta portavoce di una constatazione, ossia le Unioni di comuni, almeno nel breve periodo non garantiscono risparmi e anche quando si verificano sono di dimensioni contenute e non sembra che possano incidere in maniera significativa sui saldi del comparto²¹⁴.

²¹⁴ La Corte dei conti ha precisato che questo metodo di razionalizzazione della spesa è poco efficace, in quanto nelle organizzazioni esistenti c'è un alto livello di rigidità che non consente di far registrare risparmi, restando fenomeni discontinui e parziali.

Certo è che il continuo spostare in avanti il termine obbligatorio entro cui associarsi non è di aiuto²¹⁵. Inoltre, lo *stop and go* del legislatore è sempre stato avvertito. Già con il d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010 che imponeva per la prima volta l'obbligatorietà della gestione associata della gran parte delle funzioni per i piccoli comuni, si riteneva che il primo problema riguardava la definizione del termine entro cui tale processo doveva essere avviato²¹⁶.

I comuni hanno posto in essere la tecnica dell'attendismo, ebbene chissà se gli obblighi, le scadenze di legge e la temeraria applicazione del potere sostitutivo del prefetto siano sufficienti. Sino ad oggi non lo sono stati e probabilmente un meccanismo equilibrato di incentivi e disincentivi potrà, pesando sul bilancio, convincere che associarsi non è una scelta, ma è un obbligo conveniente, e seppure occorre rinunciare alla propria autonomia, le casse comunali non saranno poi tanto vuote.

4. La gestione associata obbligatoria a livello sovra-comunale nei servizi a rete e la centralizzazione delle procedure di appalto.

Nell'individuazione delle funzioni fondamentali vengono annoverate l'organizzazione e/o la gestione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, quali quello di raccolta, avvio e smaltimento dei rifiuti urbani, nonché quello dei servizi sociali.

²¹⁵ Questa ennesima *extra time* potrebbe essere sfruttata per intervenire su una disciplina oggettivamente carente.

²¹⁶ Bianco A., La gestione associata diventa obbligatoria, in *Comuni d'Italia*, 2/2010, pp. 27 e ss.

Il riferimento è soprattutto alle lettere b) e f) dell'art. 14 d. l. 78/2010, come modificato più volte.

È evidente che l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali sia destinata ad avere dirette conseguenze sulle diverse modalità di gestione dei servizi locali pubblici²¹⁷, in quanto il quadro normativo dei servizi pubblici presenta una tendenziale propensione all'accorpamento d'ambito e rischia di collidere con l'attribuzione di funzioni fondamentali ai livelli territoriali minori dell'ordinamento degli enti locali. Infatti tra le funzioni fondamentali cui sono titolari gli enti locali ed alcuni servizi pubblici locali, si interpone il coordinamento regionale, che dapprima deve individuare l'ambito territoriale.

Analizziamo le due disposizioni che sembrano creare un'apparente antinomia in particolare, la lettera b) dell'art. 14 d.l. 78/2010.

La nozione di cui alla lettera b) “servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale” risente fortemente di un approccio impiegato a livello europeo²¹⁸, da intendersi come quei servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati di interesse generale e finalizzati all'attività di produzione di beni e servizi²¹⁹.

Alla luce di tale connotazione, i servizi in esame, sono espressione di un'attività di produzione di beni e servizi in

²¹⁷ Prima delle riforme degli anni scorsi, l'esigenza della gestione associata di un servizio pubblico veniva per lo più soddisfatta attraverso i consorzi; sul tema si veda Cavallo Perin R., Romano A., Commentario breve al Testo Unico sulla autonomie locali (d. lgs.n. 276/2000), Padova, Cedam, 2006, pp. 30 e ss.

²¹⁸ Corte Cost. 27 luglio 2014, n. 272

²¹⁹ Commissione Europea, I servizi d'interesse generale in Europa, COM(96) 443, pp. 2 e 4.

un determinato mercato; offerti ad una indifferenziata generalità di cittadini a prescindere dalle particolari condizioni; assoggettati ad un regime giuridico differenziato rispetto alle comuni attività d'impresa, in ragione della loro finalizzazione al perseguimento di una missione d'interesse generale. La norma circoscrive il riferimento all'ambito comunale, e cioè a quei servizi la cui dimensione organizzativa gestionale sia concepibile a livello comunale²²⁰, ma vi rientrano anche²²¹ quei servizi locali, per i quali debba essere prevista l'organizzazione a livello di ambiti o bacini territoriali ottimali omogenei, individuati dalle legislazioni regionali (servizi a rete).

In altre parole, l'elemento che li radica nella competenza comunale è da individuarsi nella duplice condizione, dello stretto collegamento con i bisogni espressi dalla comunità locale e, di bisogni non rientranti fra quelli attribuiti ad altri livelli. Ecco che le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete devono avvenire unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali, e quindi attraverso una organizzazione obbligatoria sovracomunale.

Sono servizi a ciclo integrato, per la cui erogazione è necessaria un'infrastruttura diffusa²²², cioè servizi distribuiti su più fasi, per i quali il legislatore ha imposto un accorpamento che prende le mosse dalla creazione di ambiti unitari, almeno di livello provinciale, se non regionale, ma certamente sopra comunali.

²²⁰ Il richiamo è alle farmacie comunali, ai parcheggi, all'illuminazione pubblica, etc.

²²¹ Art. 3 bis del decreto legge 138/2011, come modificato dall'art. 25 del decreto legge 1/12 e dell'art. 53 d.l. 83/12.

²²² Sulla specifica questione delle "reti", si veda G. Della Cananea, Per un nuovo assetto delle reti dei servizi pubblici, in Munus, 2011, pp. 103 e ss.

Già nel Decreto Ronchi si parlava di gestione unitaria da considerare come superamento della frammentazione della gestione ed espressione del principio di autosufficienza territoriale e di prossimità.

Nel codice dell'ambiente²²³, invece, gestione integrata indica l'insieme di attività, comprendente la realizzazione e la gestione che deve essere svolta da un unico soggetto. Dunque, tutte quelle attività che rientrano nella gestione dello stesso ciclo e soggette ad un unico regime.

La *ratio* giustificatrice di una gestione a livello più ampio si riscontra in una triplice condizione. Dapprima si tratta di servizi che per le loro intrinseche caratteristiche non potrebbero essere organizzati e/o erogati nei limiti del solo comprensorio comunale²²⁴; basti pensare ai costi di realizzazione dell'infrastruttura e alle condizioni di equilibrio economico finanziario della gestione, che impongono l'asservimento dell'impianto ad un comprensorio ben più ampio rispetto a quello di comune medio.

Infatti, per questi servizi pubblici locali l'elemento dimensionale incide almeno sotto due profili: l'ampiezza del bacino di operatività, che riguarda sia il numero dei destinatari dei servizi sia l'entità dei costi che devono sopportare per goderne, e di solito si identifica come

²²³ Rapticavoli C., La Gestione dei rifiuti urbani nel Codice Ambiente, in Ambientediritto.it.

²²⁴ Sul punto si veda Marotta L., L'installazione di reti di comunicazione elettronica e la condivisione di infrastruttura, in *Munus*, n. 3/2012, Editoriale Scientifica Srl., pp. 552 e ss.

dimensione ottimale²²⁵, sia la capacità dell'ente di produrli da sé con mezzi integralmente propri o di controllarne gli impianti e le reti infrastrutturali²²⁶.

Ai fini della qualità del servizio ciò che rileva non sarà la natura del soggetto gestore, ma le regole che ne disciplinano l'attività; regole che vengono dettate e scritte unitariamente.

L'altro elemento che determina un'organizzazione sovra comunale è la considerazione che le autorità locali sono meglio predisposte a scegliere i soggetti affidatari dei servizi laddove siano più solide, autorevoli, esperte, affidabili, in quanto se rimangono centri politicamente deboli, rischiano di essere maggiormente esposti alle pressioni e alle fascinazioni dei soggetti erogatori. Da qui la necessità che la politica locale sia costruita sull'esistenza di più attori istituzionali, e non in ambiti ristretti quali paesi, ma su scala più ampia, città, provincia o regione.

L'ottica di razionalizzazione della spesa ha però inciso in maniera determinante sugli aspetti legati alla organizzazione e alla gestione dei servizi.

Invero, con le esternalizzazioni dei servizi pubblici se da un lato, si tutelava ampiamente la liberalizzazione delle attività e la concorrenza nel mercato dall'altro, il soggetto regolatore, in questo caso il comune, non svolgeva quel ruolo di controllore e di regia affidatogli.

²²⁵ Si consulti le riflessioni di P. Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione", Le Regioni, 2001, pp. 1450 e ss.

²²⁶ Ammannati L., F. Di Porto, I servizi pubblici locali in Italia: quale regolazione?, in www.amministrazioneincammino.it.

La generale sfiducia verso modelli di gestione locale ha spinto sempre più ad affidare la delicata attività di regolazione e di controllo a soggetti più ampi.

Conseguenza è che nell'incentivazione, nella definizione degli ambiti territoriali ottimali, nel supporto alla gestione associata dei piccoli comuni e nel coordinamento delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, la Regione interverrà sulla regolamentazione delle modalità e delle formule di gestione dei servizi pubblici locali²²⁷.

Individuato l'ambito territoriale ottimale che altro non è, se non un territorio su cui sono organizzati servizi pubblici integrati, bisogna individuare a quale organo attribuire l'esercizio delle competenze in materia di gestione di questi servizi. Erano state istituite le Autorità d'Ambito, con il compito di regolare la produzione ed erogazione del servizio all'utenza, attraverso un opportuno rapporto di committenza ad uno o più soggetti. Erano strutture disciplinate nel dettaglio dal Codice dell'Ambiente, il quale prevedeva che obbligatoriamente gli enti locali del medesimo ambito costituissero e partecipassero ad un'Autorità d'ambito, struttura dotata di personalità giuridica alla quale "è trasferito l'esercizio delle loro competenze", precisando che la disciplina delle forme e dei modi della costituzione dell'Autorità era di competenza regionale.

²²⁷ La scelta dei modelli di gestione non può essere ricondotta alla competenza statale in tema di <<determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, perché riguarda i servizi di rilevanza economica e non attiene, dunque, alla determinazione di livelli essenziali, in quanto la gestione dei predetti servizi non può considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale; così Corte Cost. sentenza 272/2004; mentre attiene alla materia della tutela della concorrenza, tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali e della diretta incidenza sul mercato (sentenze n. 314/307; 304/2009; 160/2009; 326/2008; 401/2007; 80/2006; 29/2006).

Nel testo del Codice Ambientale, l’Autorità d’Ambito era un soggetto dotato di personalità giuridica, espressione delle autonomie locali, e quindi ente rappresentativo di secondo grado, con i compiti di organizzazione del servizio e di determinazione degli obiettivi da perseguire per la gestione dei servizio. L’Autorità aggiudicato il servizio, costituiva un contratto di servizio tra se stessa ed i soggetti affidatari²²⁸, con la conseguenza che l’unico referente soggettivo per tutte le aziende di settore era l’Autorità d’Ambito e non più i comuni.

La natura giuridica di tali organismi addirittura considerati di secondo grado, laddove la stessa giurisprudenza²²⁹ li definiva enti locali, quali organi a cavallo tra i comuni e le regioni, potevano assumere le più disparati vesti giuridiche. Accanto al modello dei classici consorzi ed alle esperienze di società di capitali, si trovavano formule convenzionali, e persino conferenze di servizi, alle quali la giurisprudenza aveva dovuto riconoscere una qualche soggettività²³⁰, distinta rispetto ai singoli enti che la componevano²³¹.

Queste strutture comportavano frammentazione, moltiplicazione dei luoghi decisionali e della necessità di transazione, con rischi di dispersione e con inevitabile aggravio economico, da qui la ragione che ne ha disposto la

²²⁸ Non a caso l’art. 203, comma 3, precisa che elabora un piano d’ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo.

²²⁹ Così Cons. Stato 1918/2010, in quanto costituite dagli enti locali e aventi quali elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione, è un ente locale.

²³⁰ Tar Lombardia, Milano, Sez. I, 28 novembre 2002, n. 4650 a proposito dell’Autorità d’ambito prevista dalla L.R. Lombardia 20 ottobre 1998, n. 21

²³¹ Dugato M., “Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali”, Rivista trimestrale degli appalti, 2003, pp. 535 e ss., ove osserva che hanno una parte sostanziale, rappresentata dell’obiettivo che le è proprio e dal contenuto essenziale tipico e una parte formale, ossia la forma giuridica, di natura atipica.

soppressione²³², con il compito affidato alle Regioni di attribuire le funzioni già esercitate dalle Autorità a soggetti diversi.

Il legislatore nonostante la previsione abrogativa si è accorto della persistenza di tali autorità, infatti al d.d.l. A. S. 1212²³³, art. 17, comma 6, ha previsto che nel caso di organizzazione dei servizi a rete di rilevanza economica attribuita ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, il legislatore statale o regionale disponga la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale.

In questo contesto, il legislatore almeno sino alla legge di stabilità 2014 ha individuato le Autorità territoriali d'ambito (ATO) per lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ritenendo che la loro dimensione, non inferiore a quella del territorio provinciale, fosse adeguata a consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Successivamente²³⁴ questa scelta è stata resa obbligatoria, prevedendo che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali siano esercitate unicamente dagli enti di governo degli ATO. Non a caso, tale obbligatorietà è stata dotata di sanzione, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014,

²³² Legge n. 42/2010 ne ha decretato la soppressione entro il 27 marzo 2011. Il DPCM. 25 marzo 2011 ha poi prorogato l'abolizione delle stesse al 31/12/2011, anche se con il decreto mille proroghe 2011 sono state prorogate sino al 31/12/2012.

²³³ Audizione Corte dei Conti sul d.d. l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, A. S. 2012, 16 gennaio 2014.

²³⁴ In tal senso art. 3 bis, comma 1 -bis, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 34, comma 23, d. l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

comporta l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del prefetto. Inoltre, il mancato rispetto dei predetti termini conduce alla cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea.

La questione deve essere letta alla luce della previsione di cui alla lett. b) dell'art. 14, ove si parla solo di organizzazione. Ebbene organizzazione di un servizio non contempla anche la gestione, nel senso che l'ente organizza il servizio, mentre lo svolgimento dell'attività di erogazione avviene secondo le regole dell'art. 113 del Tuel, cioè attraverso una delle tre modalità ivi previste: affidamento con gara a società di capitali, l'affidamento a società mista e il modello dell'*in house providing*. È propria questa la funzione cui sono tenuti i comuni: la scelta del modello di gestione²³⁵.

Per altri servizi invece, alla Unione o alla Convenzione sono attribuiti sia compiti di organizzazione che di gestione.

Il riferimento è al servizio scolastico e di raccolta, avvio e smaltimento dei rifiuti. Con riguardo a quest'ultimo, la lettera f) dell'art. 14 parla sia di organizzazione che di gestione, quasi a voler sottolinearne il principio di autosufficienza e la riduzione della movimentazione dei rifiuti. Invero il legislatore statale ha distinto tra il servizio e la rete strumentale dell'erogazione, ove quest'ultima è appannaggio di enti sovra comunali, in quanto altrimenti si arriverebbe al paradosso di dover riconoscere in capo a

²³⁵ Trattandosi di una materia di competenza statale, la funzione comunale si circoscrive alla sola autonomia di scelta del modello di gestione fra quelli tipizzati dal legislatore statale; così, L. Passeri, *L'organizzazione dei servizi pubblici locali fra tutela della concorrenza ed efficienza della spesa pubblica*, op. cit., p. 553.

ciascun ente la capacità di procedere alla gestione di detti impianti.

In conclusione anche se velato esiste il coordinamento tra il d.l. 95/2012 a proposito dell'esercizio associato di funzioni e servizi e il d.l. 138/2011 che attribuisce l'individuazione dell'ambito ottimale al potere regionale.

Sono due provvedimenti con *ratio* diverse, ove il primo è funzionale alla riduzione delle spesa pubblica attraverso l'efficientizzazione dell'esercizio dell'azione amministrativa, mentre il secondo garantisce un'effettiva concorrenza nel mercato, ed anche se la prima disposizione sembra collidere con l'attribuzione delle funzioni a livelli territoriali minori, in realtà i provvedimenti coesistono²³⁶ e nessuna collisione, in quanto la regione ha un dovere ed un potere di coordinare l'esercizio di funzioni attribuite ai comuni, ovviamente anche attraverso un accordo interistituzionale con gli enti locali infraregionali.

L'esercizio, quale scelta della forma di gestione, determinazione delle tariffe, affidamento della gestione è affidato alla competenza regionale, ma l'attribuzione e l'organizzazione è a livello comunale, infatti sono quest'ultimi i titolari delle funzioni fondamentali, ovviamente non dismettibili.

La regione²³⁷ è chiamata a deliberare le linee guida del nuovo modello organizzativo, tracciandone con legge i connotati essenziali, al fine di garantire la tenuta del sistema

²³⁶ Così Marotta L., L'installazione di rete di comunicazione elettronica e la condivisione di infrastrutture, op. cit., pp. 546 e ss.

²³⁷ Per esempio la regione Puglia ha riorganizzato i settori individuando con l. r. 24/2012 quale unità organizzativa di base una struttura associativa di comuni basata sugli accordi di cui all'art. 30 Tuel.

a fronte di interessi non sempre univoci. Gli enti infra regionali dovranno nell'espressione massima della propria capacità dare attuazione alle previsioni del legislatore regionale, creando la struttura organizzativa materialmente preposta all'erogazione dei servizi pubblici.

Con riguardo ai servizi integrati sembra determinarsi un ritorno al passato. È accaduto ciò che si era verificato prima che il legislatore imponesse per la gestione associata di funzioni e servizi il modello dell'Unione o della Convenzione, laddove consentiva ampi margini di disciplina regionale, non individuando figure tipiche di associazionismo, ma solo le linee principali dell'intervento regionale²³⁸.

Questo quadro così delineato trova conferma nelle ulteriori misure restrittive che hanno posto agli enti locali il divieto di istituire nuovi organismi per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali, nonché la previsione con cui si è precisato che restano salve le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, non solo per le funzioni amministrative ex art. 118 Cost, ma anche per quelle fondamentali.

In questo insieme di disposizioni che il legislatore ha delineato per promuovere l'accorpamento delle funzioni e dei servizi che fanno capo agli enti territoriali di più piccole dimensioni, vi è la disposizione di cui all'art. 33 bis del D. Lgs. 163/2006, finalizzato ad un accentramento delle procedure per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture,

²³⁸ Così Cucurachi A., Lo stato dell'arte nel disegno di legge sull'ordinamento locale e le prospettive di interesse regionale, in Nuova Rassegna, n. 19/20/2009, pp. 2160 e ss.

ovvero all'affidamento ad un unico soggetto delle procedure relative.

Nel sistema italiano, la centralizzazione dei processi è stata perseguita anche attraverso la disciplina e la promozione delle centrali di committenza, ben potendo fondarsi anche su accordi quadro, sull'organizzazione di gruppi di acquisto, sulla stipulazione di convenzioni dedicate²³⁹.

L'elemento determinante è la previsione che ha reso obbligatorio il ricorso alla costituzione di uffici comuni per l'espletamento delle gare per l'acquisto di beni e servizi.

Il d.l. 201/2011, decreto "salva Italia" ha infatti introdotto una peculiare forma di accentramento per la gestione delle procedure ad evidenza pubblica negli enti locali di dimensioni minori. Oggi l'obbligatorietà è per tutti i comuni non capoluoghi di provincia ai sensi del d.l. 66/2014, con particolare previsione al 1 gennaio 2015 per i beni e i servizi e al 1 luglio relativamente ai lavori. Un'occasione anche per gli enti di certe dimensioni per confrontarsi, collaborare, uniformarsi nelle procedure e per migliorarsi insieme. Anche su questi temi si è avuto uno spostamento in avanti di questo obbligo, e cioè al 1 settembre 2015, sia per i servizi e forniture e sia per i lavori.

Resta la necessità del coordinamento con l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali, laddove sarebbe stato opportuno che il legislatore avesse chiarito se la gestione centralizzata degli appalti poteva o meno essere ricondotta ad una delle funzioni fondamentali,

²³⁹ La centralizzazione degli acquisti ha la capacità di ridurre il numero di entità organizzative coinvolte nell'esercizio della funzione amministrativa; in tal senso, Marongiu G., Funzione amministrativa, in *La democrazia come problema*, I. Diritto, amministrazione ed economica, Tomo II, Bologna, 1994, pp. 301 e ss.

ed in specie, all'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo²⁴⁰. Questione determinante perché se vi rientra non sarebbe possibile svolgere questa funzione ricorrendo a più soggetti, poiché non è possibile svolgere una stessa funzione fondamentale con più forme associative.

Non sembrerebbe possa esserci di aiuto la norma, laddove il legislatore per le procedure centralizzate ha precisato che il ricorso è alle unioni o agli accordi consortili, e non alle unioni o alle convenzioni.

La Corte dei Conti²⁴¹ ha cercato di delinearne i confini, precisando che le due attività si collocano su piani diversi e che l'acquisto di lavori, servizi e forniture attraverso l'obbligatorietà della CUC è attività strumentale rispetto alle funzioni fondamentali, ma non parrebbe rappresentare una funzione fondamentale essa stessa.

Se così fosse non sarebbe necessario un coordinamento normativo, ma resterebbe una difficoltà di coordinamento organizzativo, determinandosi un'organizzazione molto complessa, certamente non ispirata ad un criterio di razionalizzazione degli apparati amministrativi, ed inoltre, una obbligatorietà anche in questo settore, riduce quasi a zero l'autonomia degli enti locali.

Si è fatta strada la convinzione che la centralizzazione delle procedure di appalto sia in grado di favorire la riduzione ed il controllo delle risorse impiegate dalle amministrazioni²⁴²,

²⁴⁰ È da ritenersi che tale formula sia ricompresa in gran parte nei servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo del bilancio armonizzato.

²⁴¹ Delibera n. 138/2013, sez. contr. Lazio.

²⁴² In proposito si veda Fiorentino L., le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 4, pp. 353 e ss.

e di seguito l'imposizione della centralizzazione per i piccoli comuni rendendola una scelta obbligata. Ancora preponderante la finalità di limitare la spesa pubblica anche al prezzo di condizionare fortemente il potere di autorganizzazione degli enti locali²⁴³.

Tra gli effetti benefici si evidenziano la realizzazione di economie di scale, la capacità di ridurre il numero di entità organizzative coinvolte nell'esercizio della funzione amministrativa, un miglioramento nell'efficacia dei controlli interni, quindi la prevenzione di fenomeni corruttivi e di malamministrazione²⁴⁴.

Non tutta la dottrina è concorde nel ritenere questi come strumenti per prevenire illegalità e corruzione²⁴⁵, in quanto la previsione di poche centrali di committenze di grandi dimensioni può avere impatto sulla quantità di risorse pubbliche, potenzialmente distraibili a fini illeciti.

Infine, la centralizzazione può essere veicolo di stimolo per l'innovazione delle imprese che partecipano alle procedure, poiché le centrali di committenza determinando i livelli di qualità e di prezzo, sono in grado di indirizzare anche le scelte effettuate da altre amministrazioni²⁴⁶.

²⁴³ Così Di Lascio F., La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2014, pp. 205 e ss. Ipsa.

²⁴⁴ Di Cristina F., La corruzione negli appalti pubblici, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2012, pp. 177 e ss.; M. A. Sandulli –A. Crancrini, I contratti pubblici, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, pp. 437 e ss.

²⁴⁵ Piga G., E pluribus unum? Una valutazione dell'esperienza Consip s.p.a., in *L'industria*, n. 2, 2009, pp. 225 e ss.

²⁴⁶ Racca G., LA professionalità nei contratti pubblici della sanità: centrali di committenza e accordi quadro, in *Foro Tar*, 2010, 7-8, pp. 1174 e ss.

Ben possibile, inoltre, è che il ricorso a forme di centralizzazione se male considerato possa determinare la formazione di intese restrittive della concorrenza²⁴⁷.

La figura è stata prevista per la prima volta dalla legge 488/1999 (legge finanziaria 2000), che ha avviato il funzionamento del sistema Consip. Poi è stata regolata (non introdotta ma regolamentato l'uso, legittimando un modello già utilizzato in diversi Stati) a livello comunitario con la direttiva 18/2004/CE, ed infine, generalizzata dal d.lgs. 163/2006, nonché da alcune leggi finanziarie. L'utilizzo è poi stato intensificato dal principio di leale collaborazione tra i livelli di governo e solo, in un momento succedaneo, sono prevalse le esigenze di contenimento e riduzione delle spese.

La centrale di committenza può essere definita come un'amministrazione aggiudicatrice²⁴⁸ che acquista forniture, servizi o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad altre amministrazioni.

La normativa italiana precisa la possibilità di ricorrere alle centrali, anche costituendo appositi consorzi o associazioni, in tal modo conferma il carattere opzionale del ricorso alla centralizzazione delle procedure di appalto²⁴⁹.

Nel nostro ordinamento inoltre, le centrali di committenza sono state oggetto di altri provvedimenti settoriali che si sono occupati dell'ammissibilità di una loro costituzione a

²⁴⁷ Napolitano G- Abbrescia M., *Analisi economia del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 96 e ss.

²⁴⁸ Caranta R., *Le centrali di committenza*, in M. A. Sandulli – R. De Nictolis – R. Garofoli, *Trattati sui contratti pubblici*, Milano, 2008, tomo II, pp. 607 e ss.

²⁴⁹²⁴⁹ La giurisprudenza ha osservato che il ricorso ad altro strumento deve essere più conveniente ed opportuno, così Tar Puglia, Bari, sez. I, 9 luglio 2009, n. 1800.

livello regionale e locale, riconoscendo agli enti locali e alle regioni la possibilità di costituire, anche associandosi tra loro, centrali di committenza, espletando loro stesse la funzione di centralizzazione in favore di amministrazioni e degli enti regionali o locali con sede nel territorio²⁵⁰.

Successivamente è stato istituito un sistema a rete operante sull'intero territorio nazionale, composto dalle centrali di committenza regionali e dalla Consip²⁵¹.

Si è poi inciso normativamente²⁵² promuovendo l'istituzione in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità, l'economicità della gestione dei contratti per pervenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Un d.P.C.M.²⁵³ ha recato indicazioni operative sull'organizzazione ed il funzionamento della SUA stabilendo che hanno natura giuridica di centrale di committenza.

All'uopo giova precisare che si è promossa e favorita in ambito regionale l'istituzione e l'attivazione delle SUA, ma non ne è stata prevista l'obbligatorietà, e da qui si ricava che le figure organizzative (SUA e CUC) sono entrambe centrali di committenza, tuttavia l'una non è perfettamente sovrapponibile all'altra.

²⁵⁰ Di Lascio F., Le centrali di committenza regionali, in L. Fiorentino (a cura di), Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella Repubblica federale, Bologna, 2011, pp. 135 e ss.

²⁵¹ La Consip s.p.a. è una tipica centrale di committenza; così Caranta R., Le centrali di committenza, in Trattato sui contratti pubblici. I principi generali. I contratti pubblici. I soggetti a cura di M. A. Sandulli – R. De Nictolis – R. Garofoli, Milano, 2008, pp. 607 e 22.

²⁵² Art. 13 l. 136/2010 nell'ambito del Piano straordinario contro le mafie.

²⁵³ Adottato in data 30 giugno 2011.

La Sua si limita a curare per conto degli enti aderenti l'aggiudicazione di contratti pubblici, gestendone la gara, ma non è consentito rendersi essa stessa acquirente di lavori, servizi e forniture destinate ad altre amministrazioni, a differenza di quanto consentito alle Cuc. È possibile osservare che mentre la Sua interviene a curare la fase dell'affidamento del contratto, la Cuc potrebbe svolgere ed esaurire tutte le fasi della procedura, compresa la fase contrattuale.

Ma la vera difficoltà di coordinamento nasce dal fatto che, da un lato gli enti territoriali sono obbligati a ricorrere alla CUC e dall'altro sono obbligati per determinate categorie di beni tendenzialmente standardizzabili a ricorrere alle convenzioni o accordi quadro stipulate da Consip o, in alternativa, ricorrere a procedure autonome solo per corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle suddette convenzioni, ossia se il prezzo d'asta sia quello minimo indicato dal mercato elettronico.

Il legislatore ha imposto l'approvvigionamento per alcune categorie di beni attraverso Consip²⁵⁴ o attraverso le centrali regionali, ammettendo altresì la facoltà di esperire procedure di acquisizione autonome mediante i sistemi telematici e disporre affidamenti diretti, se comportanti spese inferiori rispetto ai parametri fissati dalle centrali. Per quanto sia espressione di facoltà, si delinea un ulteriore obbligo, in quanto i contratti stipulati autonomamente saranno sottoposti a condizione risolutiva per sopravvenuta disponibilità di convenzioni generali di mercato più

²⁵⁴ Nicosia F. M., "Modello Consip" tra Stato e Mercato (Lineamenti e prospettive evolutive), in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., 2002, 4, pp. 711 e ss.

vantaggiose, fatta eccezione per l'ipotesi in cui il contraente accetti di adeguare i corrispettivi al prezzo più basso.

L'obbligo di ricorrere alle CUC lascia liberi gli enti che potranno optare per due diverse modalità: i comuni possono avvalersi delle Unioni di comuni già esistenti oppure possono sottoscrivere un accordo consortile²⁵⁵, fermo restando che in alternativa al modello della Cuc, i comuni possono avvalersi degli strumenti di acquisto gestiti da altre centrali, possono aderire alle convenzioni stipulate da Consip o possono ricorrere al Mepa.

La complessità di questo quadro deve essere collocata nel contesto degli altri interventi normativi, con riguardo alla gestione associata delle funzioni fondamentali.

La normativa che ha imposto l'obbligatorietà al ricorso alle CUC contiene diverse limitazioni: dimensionale, territoriale, oggettivo, strutturale. La prima non chiariva se l'obbligo fosse rivolto a tutti i comuni ricadenti nell'area di una certa provincia, o se la Cuc poteva essere costituita anche con adesione parziale dei medesimi comuni. Su quest'aspetto è intervenuto il legislatore di recente, prevedendo tale obbligo per tutti i comuni non capoluoghi. Inoltre, ci si chiede se la soglia dei 5.000 abitanti sia un elemento condizionante la legittimità dell'istituzione della stessa centrale, oppure se taluni comuni possano associarsi e costituirla anche con una soglia inferiore. Alla luce della *ratio* sottesa, e cioè

²⁵⁵ Sull'accordo sostitutivo, il provvedimento amministrativo e più in generale sul procedimento amministrativo si veda, Cerulli Irelli, a cura di, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006; Renna M. – Saitta F., a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

conseguire economie di scala diventa difficile pensare che vengano posti limiti demografici.

Il ricorso ad un'unica centrale di committenza non renderebbe ammissibile la possibilità di costituire più centrali sul medesimo territorio provinciale, con la conseguenza di escludere che la gestione associata possa avvenire tra comuni limitrofi ma siti in due diversi territori provinciali.

Altra questione attiene alla natura dell'atto con cui la norma impone la costituzione della centrale di committenza; o si ricorre alla unione e *nulla quaestio* oppure all'accordo consortile, che può essere inteso come accordo costitutivo di un consorzio ovvero come accordo di natura consortile, consentendo in tal ultimo caso ai comuni interessati di istituire la centrale di committenza tramite un accordo che ne regoli l'attività e che abbia forma convenzionale, e quindi sembrerebbe nel pieno rispetto delle norme che impongono l'esercizio associato di funzioni e servizi attraverso il ricorso all'Unione o Convenzione.

Certo è che, se anche la norma non esprime una preferenza tra le convenzioni (accordi consortili) e l'unione, le prime determinano inevitabili criticità, a partire dall'individuazione di un comune capofila, dalla difficoltà per le convenzioni di richiedere un Codice Identificativo Gara (CIG)²⁵⁶, ed infine, dall'incertezza circa il riconoscimento di una soggettività giuridica, attribuita invece alle unioni.

²⁵⁶ È un codice che viene rilasciato a coloro che sono inseriti nell'elenco Istat delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato ex art. 1, co III, legge 196/2009, con il fine di consentire la tracciabilità dei flussi finanziari delle stazioni appaltanti, così Rapporto ITACA sulle centrali di committenza per gli appalti.

La giurisprudenza²⁵⁷ sulla questione ha preso parte affermando che la centrale di committenza non costituisce un centro di imputazione, poiché l'ente capofila agisce su delega degli altri associati solo ai fini dello svolgimento della procedura concorsuale, al termine del quale ogni comune adotterà la deliberazione di recepimento e provvederà alla formalizzazione del rapporto, mediante la relazione di un apposito contratto. In altre parole è solo un modulo organizzativo, con la conseguenza di appesantire le fasi procedurali.

Comunque anche se i comuni avessero fatto ricorso all'unione resta il fatto che devono adattarsi al modello della gestione obbligata, in quanto l'unione che ha portato all'istituzione della centrale potrebbe essere in grado di condizionare la volontà per la gestione associata delle funzioni fondamentali, per cui sarebbe auspicabile l'individuazione di una sola forma associativa per soddisfare tutti gli obblighi della gestione associata, anche in ossequio alla normativa nazionale²⁵⁸, la quale sancisce che nell'organizzazione delle funzioni fondamentali, non può essere deliberato di svolgere una stessa funzione attraverso più forme associative.

Altra mancanza normativa è l'indicazione di quale sia il soggetto cui compete istituire la centrale di committenza. Sembrerebbe che i comuni dapprima debbano sottoscrivere una convenzione con la quale individuare un'amministrazione capofila cui rimettere il coordinamento

²⁵⁷ Così Tar Sicilia, Catania, sez. II; 3 giugno 2009, n. 1018; Cons. Stato, sez. V, n. 1800/2009.

²⁵⁸ Così, art. 14, comma 29, d.l. 78/2010.

complessivo di tutti gli adempimenti, e solo successivamente saranno in grado di deliberare se procedere in via convenzionale o costituire una unione.

Saranno i singoli enti a decidere in merito alla definizione concreta del relativo modello giuridico e dei compiti ad essa assegnati, in quanto in base alle caratteristiche degli enti aderenti vi saranno diverse forme di organizzazione, variabili sia nella composizione sia nei compiti. In alcuni casi la CUC potrà curare solo lo svolgimento della procedura di gara in tutte le fasi, in altri potrà fungere da supporto anche per la stesura dei bandi e per la stipula del contratto.

Resta fermo che ogni singolo ente sarà responsabile della programmazione degli appalti, della definizione dei capitolati, della determinazione a contrarre, dell'eventuale selezione degli operatori, dell'aggiudicazione definitiva, della stipula del contratto e della gestione operativa. Gli enti sono tenuti a salvaguardare il livello minimo di centralizzazione richiesto dalla norma, ma nulla esclude che gli enti nell'ambito della loro autonomia deleghino la centrale anche per ulteriori aspetti della funzione negoziale. Ma quali sono i margini di autonomia che residuano in capo agli enti?

Si ritiene²⁵⁹ che possono essere escluse dalla gestione centralizzata obbligatoria le acquisizioni in amministrazione diretta e con cottimo fiduciario per importi inferiori alla soglia comunitaria, così come si può procedere in autonomia nelle ipotesi eccezionali in cui l'ordinamento

²⁵⁹ Delibera n. 271/2012, sez. contr. Piemonte; delibera n. 165/2013, sez. contr. Lombardia e delibera n. 138/2013, sez. contr. Lazio.

consente il ricorso alla trattativa diretta senza pubblicazione di bando di gara, poiché viene meno la selezione comparativa.

Inoltre, se il bene non è presente sul mercato elettronico o pur se presente non ha le caratteristiche idonee a soddisfare le necessità dell'ente interessato, l'ente potrà procedere in modo autonomo a condizione di motivare adeguatamente la sua scelta, onde evitare di incorrere nelle responsabilità sia contabili che per violazione di legge.

Premesso che la legittimità della previsione di centralizzazione obbligatoria per i piccoli comuni è stata recentemente confermata dalla sentenza n. 220/2013 Corte Cost., non si può negare che c'è una spinta verso l'accentramento in tutti i sensi, da intendersi non proprio come riallocazione di compiti e funzioni dalla periferia verso il centro, ma come imposizione di forme di gestione associata delle funzioni, dei servizi, delle procedure di approvvigionamento.

Il legislatore ha invaso l'azione amministrativa, riorganizzando sia l'articolazione degli enti locali sia il funzionamento dell'attività pubblica, imponendo regole di dettaglio tali da rendere difficoltoso l'esercizio dell'autonomia locale²⁶⁰.

Ora che l'autonomia possa necessitare anche di un rapporto di tipo relazionale per realizzarsi²⁶¹, non essendo una sfera chiusa nell'autoproduzione di norme giuridiche è chiaro, ma

²⁶⁰ Ne consegue un'evidente contrazione dell'autonomia regolamentare, così Merloni F., Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali, Reg., 2008, 1, pp. 103 e ss.

²⁶¹ Pugliese F., Sull'amministrazione consensuale, nuove regole, nuova responsabilità, Editoriale scientifica Napoli, pp. 40 e ss.

si può parlare di autonomia laddove si è davanti ad una libera valutazione.

La gestione associata contempla profili fino ad ora inesplorati, rappresentati dal contenuto della doverosità e della solidarietà, in quanto esige una nuova responsabilità finalizzata alla garanzia di servizi sempre più efficienti. L'accordo organizzativo tende ad un risultato di eterorganizzazione, creando un'organizzazione "fuori da sé" per il soggetto o per i soggetti che la pongono in essere.

Le regole della competenza cedono a quelle dei compiti e la disciplina di questi compiti deve essere fatta oggetto di accordi organizzativi. La collaborazione doverosa non deriva dalla regola di matrice civilistica "*pacta sunt servanda*" e neppure dalla qualità istituzionale dei soggetti, ma dall'osservanza di un obbligo associativo proprio del settore pubblicistico.

Il principio di autodeterminazione degli enti locali risulta compromesso di fronte alle esigenze di contenimento e riduzione della spesa pubblica²⁶², ma il legislatore non sembra aver considerato che tali esigenze possono essere perseguite solo se le regole dettate sono rette da criteri. Sarebbe stato opportuno procedere ad una considerazione unitaria degli istituti su cui si è operata la sequenza concitata di norme, attraverso l'adozione di disposizioni organiche e complete, rispettose del principio di adeguatezza²⁶³.

²⁶² Tubertini C., Le misure di riduzione dei costi della politica e le autonomie territoriali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 6, pp. 669 e ss.; Politi F., Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico, in *Ist. Fed., Quad.*, 2012, 1, pp. 5 e ss.

²⁶³ La rilevanza del principio di razionalità e proporzionalità è evidenziata da P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali*, 2011, pp. 19 e ss.

Approfittando della lacunosità delle norme e della difficile armonizzazione, gli enti locali potrebbero negli spazi lasciati liberi dal legislatore intervenire con la propria potestà regolamentare sulla materia, per es. a proposito della centrale di committenza potrebbero assegnare alle stesse ruoli anche più marginali, operando un distinguo²⁶⁴ tra attività di centralizzazione delle committenze (più incisiva) e attività di committenza ausiliarie, ove la centrale svolge più una attività di supporto e non sostitutiva.

Infine, occorrerebbe ripensare alla posizione delle regioni quali enti di livello sovra comunale, in grado di operare come cabine di regia nel settore degli acquisti, provvedendo loro stesse ad assumere quel ruolo di riferimento attraverso la creazione di un sistema a rete del *procurement* pubblico.

Invero, la questione deve essere letta anche in stretta connessione con la revisione delle Città metropolitane, in considerazione del tipo di funzioni attribuite alle stesse. Queste comprendono, tra l'altro, la pianificazione territoriale generale, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.

Alle Città metropolitane, sono imputate anche importanti competenze di indirizzo, coordinamento e supporto dei comuni.

²⁶⁴ In questa direzione è orientata anche la nuova direttiva sugli appalti pubblici 2011/0438 (COD).

Capitolo III

Dalle Province alle Città metropolitane, da un modello iperstrutturato ad un modello più leggero: un grande percorso di riforma senza rilevanti cambiamenti o un percorso di grande riforma e di effettiva metamorfosi?

All’opera di correzione e rimodellamento della giurisprudenza e alla *vox populi* l’ardua sentenza.

1. La seduzione di un modello di *government* di area vasta non regionalista ed il probabile superamento dei confini tra l’ente locale e l’ente territoriale.

Il legislatore “arranca” nel ridisegno dell’universo delle autonomie locali e avendo quale obiettivo quello di costituire una Repubblica fondata su due soli livelli territoriali²⁶⁵ di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, cioè Comuni e Regioni, individua un ente che li “accompagni” nel loro agire e nel loro dialogo. È con questo scopo che circoscrive l’attenzione alle Città metropolitane e alle Province, soprattutto in considerazione del fatto che il legislatore vuole dare corpo alle prime rivoluzionando il modo di essere delle seconde e, sempre in un’ottica di rivisitazione, assegna un ruolo strategico alle fusioni di comuni.

Con la legge 56/2014 il legislatore precisa che le città metropolitane come le province sono enti territoriali di area vasta; ne indica le funzioni, definisce il territorio delle città metropolitane come coincidente con quello della provincia

²⁶⁵ Così Vandelli L., *Il travagliato cammino delle riforme territoriali*, op. cit., p. 12.

omonima ed infine precisa che dal 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime.

Si evince che l'obiettivo principale è la nascita dell'area vasta con la costituzione di un governo unificato all'interno del quale le amministrazioni locali devono proiettarsi.

La disamina degli interventi normativi non può scollarsi dal giudizio che questo disegno di riordino sia minato da gravi dubbi di legittimità²⁶⁶. Dubbi che si incentrano prevalentemente sul diritto all'integrità territoriale degli enti locali, in quanto si sacrifica il diritto dei cittadini a partecipare alle scelte politiche delle proprie comunità di appartenenza, essendo stato previsto sia per le province che per le città metropolitane una forma di rappresentanza indiretta e di secondo grado.

È opportuno analizzare la ricostruzione storica e normativa che ha portato a questa nuova organizzazione territoriale ed i rapporti sussistenti tra gli enti coinvolti.

Il legislatore costituzionale ha indicato la città metropolitana come ente autonomo ed equiparato agli altri enti territoriali, ma ciò non ha conseguito l'effetto sperato, in quanto la previsione costituzionale della città metropolitana ha assunto le vesti di un semplice promemoria²⁶⁷ affidato all'intervento successivo regionale. Non essendoci stato

²⁶⁶ P. Caretti, Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta degli organi di governo locale, in *Astrid-Rassegna*, n.19/2013, 11 novembre 2013, e G.C. De Martin, Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2014, pp. 21 e ss.; così anche L. Vandelli, La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta, in *Astrid-online.it*, 8 ottobre 2012, 8-9.

²⁶⁷ Pizzetti F., Istituzioni delle Città metropolitane, appunto per il gruppo di lavoro su L'Istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", in www.astrid.eu, 22 novembre 2012.

alcun riscontro²⁶⁸, il legislatore statale (a sua volta correo nell'inerzia regionale²⁶⁹) con legge 56/2014 è intervenuto a gamba tesa, regolamentando egli stesso le città metropolitane²⁷⁰.

L'art. 114 Cost. infatti riconosce come parti "costitutive" della Repubblica soggetti tra loro storicamente disomogenei ma già istituiti (Comuni, Province, Regioni e Stato) ed enti non ancora presenti sul territorio nazionale, quali le Città metropolitane appunto.

La mera indicazione delle città metropolitane ha ricalcato la scelta operata dal legislatore a proposito delle regioni²⁷¹, in quanto anche per queste ultime, si limitò ad una mera elencazione, come se ci si trovasse dinanzi ad una realtà geografica e storica già esistente.

È stata sì ripercorsa la stessa traiettoria designata per le regioni, ma a fronte di due bivi che hanno condotto a direzioni opposte. Infatti, la creazione dell'ente regione sottraeva funzioni allo Stato e si poneva come un processo di avvicinamento del cittadino alle istituzioni, trasferendo funzioni dall'alto verso il basso. Al contrario, nel caso delle città metropolitane il fenomeno appare esattamente contrario, laddove il trasferimento delle competenze avviene, o viene avvertito, dal basso verso l'alto, in netta

²⁶⁸ Parla di "pigrizia e di miope conservatorismo" Deodato C., *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012, pp. 11

²⁶⁹ L'art. 2 della legge 131/2003 aveva delegato il governo all'individuazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane, ad adeguare i procedimenti di istituzione al disposto dell'art. 114 della Costituzione, ad individuare e disciplinare gli organi di governo delle città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità; la delega non venne esercitata tempestivamente.

²⁷⁰ Ci sono punti di legge che però possono essere letti in termini sostitutivi e cedevoli; Mone D., *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in www.federalismi.it, n. 8/2014, pp. 10 e ss.

²⁷¹ Così Pinto F., *Città metropolitana*, in *Nuovo Digesto*, pp. 25 e ss.

antitesi al modello francese, che sembra aver traghettato il nuovo livello di governo delle *métropoles* verso il basso²⁷².

Il semplice richiamo costituzionale se da un lato autolegittimava le città metropolitane ad operare in ossequio al principio della sussidiarietà verticale, dall'altro rendeva difficile l'attuazione di un modello complicato da percepire e da identificare geograficamente, ancor prima che politicamente.

In effetti anche se il legislatore costituzionale non fosse intervenuto in modo netto con un'espressa previsione, poteva comunque ammettersi l'esistenza di un altro ente territoriale accanto alle province ed ai comuni, in base ad una lettura coordinata degli articoli 114 e 118 e 130 Cost., i quali prevedevano altri enti locali oltre quelli istituiti, e per di più, l'art. 114 escludeva l'eliminazione con legge ordinaria delle regioni, delle province e dei comuni, ma nessun divieto poneva all'istituzione di nuovi enti locali di formazione diretta o di secondo grado, allo stesso modo come avvenne per le comunità montane²⁷³.

Un primo intervento normativo invero si era auspicato con la legge 142/90²⁷⁴ che considerava le città metropolitane un'articolazione di livelli di amministrazione locale, espressamente individuate in determinate aree territoriali.

²⁷² Per una disamina più approfondita si veda Pinto F., Le Città metropolitane in Francia e in Italia e delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano, in *federalismi.it*, n. 3/2014.

²⁷³ Sul punto si veda Virga P., *L'Amministrazione locale*, Milano, 1991, pp. 298 e ss.3.

²⁷⁴ L'art. 17, co. I, menzionava accanto ai nove grandi comuni maggiormente popolati gli altri enti territoriali che possono ad essi aggregarsi. Il II co. affidava alle Regioni un ruolo fondamentale nel procedimento di delimitazione territoriale di ciascuna Area metropolitana, sancendo in particolare che le Regioni dovevano intervenire di propria iniziativa, sentiti i comuni interessati, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di riforma.

Nella pratica istituzionale le previsioni normative, con cui si voleva edificare un assetto di governo costruito su due livelli integrati e cioè la città metropolitana ed il comune, sono state disattese a causa dell'inerzia delle Regioni, ma anche da parte del Governo che sarebbe dovuto intervenire in via di surrogazione.

L'inerzia regionale, accompagnata dall'eccessiva proceduralizzazione del percorso istituzionale e da tempi stretti, indusse il legislatore ad intervenire successivamente con legge 436/1993, con la quale si prevede il differimento dei termini e la eventualità del procedimento di perimetrazione dell'area metropolitana.

Se l'intenzione del legislatore del 1990 era stata quella di porre in essere un insieme autonomistico policentrico²⁷⁵, finalizzato ad un modello di cooperazione tra tutti gli enti territoriali, con un successivo intervento (Legge 59/97) si principia il processo di decentramento di compiti e di funzioni dal centro alla periferia.

Le innovazioni richiamate imposero un generale riassetto organico della legislazione²⁷⁶ che portò alla riscrittura dell'intero capo VI della legge del 1990 ed introdussero un percorso normativo diverso, sottraendo al potere di iniziativa delle Regioni l'individuazione delle aree metropolitane a vantaggio degli enti locali interessati. In altre parole, la Regione era sollecitata ad intervenire nel procedimento di delimitazione dell'area metropolitana su “conforme proposta degli enti locali interessati”, ai quali

²⁷⁵ Così Marchetti G., *Le Autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè ed., Milano, 2002, pp. 31 e ss.

²⁷⁶ In tal senso intervenne la legge 265/99, significativamente intitolata “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali”.

veniva affidata la piena disponibilità nell'attivazione del procedimento stesso.

Ciò che era nato come un livello territoriale di governo intermedio tra comune e regione a fianco alle province, finiva per essere rimesso alla volontà dell'ente locale.

Con legge 265/99, dalla quale emerge uno sforzo di bilanciamento di posizioni tra loro particolarmente distanti, si pone la stura definitiva del modello della città metropolitana recepito nel D. Lgs. 267/2000.

Il ruolo di regia non è affidato alle Regioni ma al consenso degli enti territoriali; infatti la Regione deve entro 180 giorni dalla presentazione di una proposta da parte degli enti interessati, procedere alla delimitazione dell'area metropolitana. In caso di inerzia di quest'ultima il Governo, sentita la Conferenza unificata, attribuisce un ulteriore termine, scaduto il quale procede lui stesso alla delimitazione dell'area.

Presupposto imprescindibile rimane la proposta degli enti interessati, a fronte della quale in caso di mancanza, non v'è potere sostitutivo del governo.

La novità di maggior rilievo è proprio rappresentata dal fatto che la regione e lo stato non sono più gli attori principali ed i nuovi artefici diventano gli enti locali interessati²⁷⁷, ai quali in precedenza spettava soltanto una funzione consultiva esercitabile attraverso un parere obbligatorio.

²⁷⁷ Il riconoscimento di funzioni proprie che si riferiscono anche al ruolo di rappresentanza riconosciuto agli enti territoriali e alla cura degli interessi propri della comunità sottostante, implica un potere di formazione delle situazioni soggettive.

Delimitato il territorio, ossia individuati i comuni che ne dovranno fare parte, il passaggio successivo sarà quello dell'istituzione della città metropolitana ad ordinamento differenziato, secondo la procedura di cui all'art. 23 Tuel²⁷⁸. Dunque dapprima si procede all'individuazione dell'area metropolitana ad opera degli enti locali e dopo all'istituzione della città metropolitana.

Il Tuel ha individuato un doppio sistema costituito dall'elencazione rigida delle città stesse e da una previsione di criteri elastici²⁷⁹, invece, per l'identificazione dei comuni aggregabili all'area metropolitana.

Si qualifica in tal modo un modello differenziato di governo locale per quelle aree che possono qualificarsi come metropolitane, che presentano maggiori difficoltà di interazione con il territorio circostante. Solo con la legge costituzionale del 2001, le città metropolitane escono dalla legislazione ordinaria ed entrano nel tessuto costituzionale. Da ciò discende che le città metropolitane sono enti territoriali ed enti di governo delle proprie comunità similmente a regioni, province e comuni.

Il disposto costituzionale riceve la sua prima attuazione solo nel 2009, con una disciplina transitoria che rinvia ad una legge statale la regolamentazione ordinaria delle funzioni fondamentali, degli organi e del sistema elettorale delle città.

²⁷⁸ Per una elencazione più dettagliata, si veda Barusso E., *Il diritto degli Enti locali*, Maggioli Ed. 2001, pp. 169 e ss.

²⁷⁹ Il riferimento è a quei comuni che hanno con le città elencate rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Occorre attendere ancora altri tre anni per una disciplina organica (che *in primis* abroga le previsioni di cui agli artt. 22 e 23 Tuel) idonea a dettare regole sulle funzioni, e proprio in questo contesto, si attribuiscono alle città metropolitane le funzioni fondamentali della provincia e quelle ulteriori che si vogliono trasferire, nonché la scelta di un procedimento di approvazione dello statuto e quella di una organizzazione di governo.

Questo primo involucro viene rotto da una pronuncia della Corte Cost.²⁸⁰ che sancisce l'incostituzionalità del decreto legge 95/2012.

Nonostante ciò cominciava a delinearsi l'essenza delle città metropolitane.

La città metropolitana diventa titolare di funzioni fondamentali, con propri caratteri e propria autonomia, con la precisazione che corrisponde ad un'area con caratteristiche di metropoli e comunque con attributi differenziati rispetto al restante territorio, in quanto non esiste su tutto il territorio nazionale e non è necessariamente dotata di un ordinamento uniforme²⁸¹. Individua e delimita un centro unitario di governo dotato delle funzioni necessarie a guidare e coordinare lo sviluppo del territorio e costituisce un ente di governo locale dell'area, mentre i comuni costituiscono articolazioni territoriali decentrate, in grado di assolvere alle funzioni di base entro un tessuto comunale più limitato.

²⁸⁰ La Corte Cost. con sentenza 220/2013 sancisce l'incostituzionalità del d.l. 95/2012.

²⁸¹ Così Marotta G., Pastena E., *Le Città metropolitane*, Cedam, 2013, pp. 35 e ss.

La questione più dibattuta riguarda la natura giuridica delle città metropolitane, la cui disamina richiede un breve cenno alle province, anche se i rapporti contorti e grondanti tra le due saranno analizzati in seguito.

Occorre prendere le mosse dalla distinzione tra area e città metropolitana, ove si ritiene²⁸² che la prima vada considerata a tutti gli effetti come il territorio di una nuova provincia mentre la seconda appartenga al genere della provincia, di cui rappresenta una specie. Infatti, Province e Città metropolitane hanno qualcosa di simile - la collettività di area vasta che comprende una pluralità di comuni - ma presentano una differenza di fondo non trascurabile.

Nelle Province l'area vasta comprende un territorio solo in parte urbanizzato, mentre nelle Città metropolitane il tratto distintivo è delineato da un vasto territorio urbanizzato ed integrato, ove i singoli comuni sono strutturalmente connessi sul piano delle infrastrutture, delle dinamiche sociali ed economiche, della identità culturale. Proprio per questo evidente carattere distintivo ci si chiede se le Città metropolitane abbiano quale scopo precipuo quello di sostituire le Province, così come sembrerebbe aver previsto il legislatore di recente, ma il dubbio nasce in quanto le aree metropolitane individuate dal legislatore possono non coincidere con quelle delle corrispondenti province, e non ultima domanda riguarda quali sono le funzioni alle prime attribuite.

²⁸² In tal senso si veda la ricostruzione di Pastori G., Aree metropolitane, in Dig. Disc. Pubbl., Utet, 1996, vol. IX, pp. 657 e ss.

Il punto centrale sembra infatti non solo cosa fanno o cosa dovrebbero fare le città metropolitane, ma chi debba esercitare le funzioni che sono ad essa attribuite.

In particolare ci si chiede se siano un nuovo ente o redistribuzione funzionale dei compiti tra provincia e comuni. Anche a volerle riconoscere la natura di una superprovincia, non si può negare che al loro interno sorge un soggetto istituzionale nuovo, con propri poteri, una propria struttura, quale ente di livello intermedio²⁸³ tra comune e provincia, proprio perché le sono attribuite oltre le funzioni della provincia anche altre funzioni al cui esercizio sono normalmente preposti i comuni, essendo titolari anche delle funzioni strategiche del comune capoluogo e dei comuni che ne fanno parte.

Insomma, un ente locale deputato al governo dell'area metropolitana che *in primis* prenderebbe il luogo della provincia, ma non solo. Sono espressione del superamento della concezione proprietaria del territorio quale elemento identificativo di una comunità circoscritta e non sembra esservi dubbio che presentano la capacità di divenire istituzioni autonome e territoriali²⁸⁴.

Non a caso si parla di enti di area vasta, ossia enti caratterizzati innanzitutto dalle loro funzioni e costruiti dalla legge in un quadro normativo che favorisce un dialogo con

²⁸³ Sul punto si veda Bellomania S., Il governo metropolitano e i problemi di Roma capitale della Repubblica, in Riv. Giur. Edilizia, 1998, pp. 133 e ss.; Dello Sbarba F., Organizzazione funzionale o strutturale delle aree metropolitane: modelli a confronto davanti alla Corte Costituzionale, nota a sent. Corte Cost., 286/97, pp. 2606 e ss.

²⁸⁴ L'autonomia degli enti territoriali è in realtà autonomia delle comunità locali, organizzata in entità istituzionali; così Rolla G., L'autonomia delle collettività territoriali, Milano, 2008, pp. 44, ove asserisce che l'autonomia delle Comunità territoriali, in definitiva, può essere considerata il particolare modo di organizzarsi sul territorio di una determinata Comunità.

il territorio²⁸⁵. Diventano il *trait d'union* tra dimensione statale e dimensione locale; un modello a piramide rovesciata con il comune capoluogo come base²⁸⁶.

In tal senso farebbe propendere anche il testo della riforma costituzionale del 2001, che quasi arrivato alla fine, prevedeva la presenza della congiunzione “o”, cioè diceva “provincia o città metropolitana”, poi in uno dei passaggi il testo fu modificato e la particella “o” fu sostituita da una virgola, risultando in tal modo il testo definitivo: “provincia, città metropolitana”.

È evidente che proprio con riguardo alla natura giuridica delle città metropolitane, il panorama è diversificato oscillando tra la posizione di chi esclude la nascita di un nuovo ente e chi la afferma, anche se all'interno di questo secondo orientamento, alcuni autori le considerano semplicemente un nuovo ente locale senza ulteriori qualificazioni, mentre altri sono più espliciti nel ritenere che si tratti di ente locale territoriale.

Da notare che si va sempre più stemperando la distinzione tra ente locale (di dimensione più circoscritta) ed ente territoriale (di area più vasta), quasi a delineare un'unica categoria. Il tessuto territoriale non è più solo legato a fattori fisico - spaziali, ma risente di fattori ambientali, paesaggistici, relazioni urbane, infrastrutture, reti e relazioni di conoscenza diffusa e di interessi ad ampio respiro.

²⁸⁵ In tal senso Pizzetti F., Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione, in Astrid Rassegna, lunedì 14 luglio 2014, n. 206 (n. 13/2014), <http://www.astrid-online.it/rassegna/14-07-2014/index.htm>, 20.

²⁸⁶ Le città metropolitane vengono definite enti di gestione metropolitane; si veda sul punto A. Lucarelli, L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari in federalismi.it, 16 aprile 2014.

La difficoltà di individuare l'essenza delle città metropolitane non sembra essere stata superata dal ridisegno operato dal legislatore di recente.

La prima considerazione da cui partire riguarda la finalità della città metropolitana. Sarebbe stato opportuno un processo che affiancasse ad una *ratio* economica una a contenuto più profondo²⁸⁷.

Vero è che la sua istituzione ha l'effetto di consentire risparmi di spesa, in quanto modello organizzativo strettamente collegato alla soppressione delle province o allo svuotamento delle funzioni provinciali in un'ottica di *spending review*, ma non sembra si possa negare che il *brainstorming* legislativo dovesse essere quello di costruire un progetto istituzionale per le generazioni future e volano per la ripresa economica del Paese²⁸⁸.

Come taluno ha scritto²⁸⁹, il governo del territorio è uno di quei settori in cui sussiste una sorta di tensione tra “fatto” giuridico istituzionale e “fatto” socio economico, in quanto costruito su un carattere interdisciplinare, per cui ogni intervento che abbia ad oggetto il sistema di governo deve necessariamente prendere in considerazione e tenere insieme l'articolazione dello Stato ed il sistema delle autonomie.

La sensazione è che tutti gli ultimi interventi normativi nella declinazione di città metropolitane e di provincia, abbiano

²⁸⁷ In tal senso Sandulli A., *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 3, 2013, Ed. Scientifica.

²⁸⁸ Quasi la metà del Pil mondiale si produce nelle quaranta regioni metropolitane più produttive del pianeta.

²⁸⁹ Patroni Griffi F., *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *federalismi*, n. 4/2013.

tenuto in poco conto l'insieme delle sfaccettature del problema, concentrandosi solo sul risparmio di spesa²⁹⁰.

Osservando la questione nella sua complessità si comprende come la tematica debba essere vista svincolandosi da una prospettiva finanziaria e vada affrontata in un'ottica progettuale di medio - lungo periodo, finalizzata a costruire un assetto organico degli enti locali.

È una lettura coerente anche con le recenti pronunce costituzionali che nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto legge sull'abolizione delle province, richiamano l'esigenza di una riforma istituzionale non connotata dalla contingenza.

All'enorme peso funzionale riconosciuto alle città metropolitane si contestava l'eccessivo sbilanciamento verso il modello intercomunale, con l'aggravante del forte condizionamento determinato dal sindaco del comune capoluogo che causava una debolezza strutturale dell'ente. Prima dell'ultima riforma si lamentava l'atteggiamento poco collaborativo dello Stato ed una tendenza naturale a trattenere funzioni e competenze al centro, facendo in modo che le città metropolitane diventassero il nuovo vaso di coccio tra regione e comuni.

Sicuramente le previsioni della l. 56/2014 sulle città metropolitane e sulle province prefigurano un nuovo assetto del potere locale, raccordandosi con il disegno di revisione costituzionale presentato al governo e sotto l'egida della riorganizzazione sistematica (pur sempre legata ad un'esigenza economica).

²⁹⁰ Così Caravita di Toritto B., Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano, in *federalismi.it*, n. 3/2014, p. 4.

Si dettano norme sulla perimetrazione e sull'istituzione, sulle funzioni e sull'organizzazione di governo delle città metropolitane. Onde evitare un ulteriore andirivieni, il legislatore fissa dei tempi di entrata in vigore, stabilendo che entro il 30 settembre 2014 devono essere formati gli organi, entro il 31 dicembre approvato lo statuto e dal 1° gennaio 2015, la loro piena operatività subentrando alle province²⁹¹.

Con la circolare n. 32/2014 del 1 luglio 2014, il ministro dell'interno ha emanato linee guida molto dettagliate per lo svolgimento del procedimento elettorale e ha fissato per il 28 luglio le consultazioni elettorali.

Con riferimento alla perimetrazione il territorio coincide proprio con quello della provincia omonima, fermo restando che possono chiedere di partecipare alla città metropolitana anche comuni che appartengono ad altre province della stessa regione.

Prima di analizzare la procedura da adottare si osservi che per un comune formalmente sussiste sia la possibilità espressa di entrare in (*opting in*) sia quella implicita di uscire da (*opting out*) una città metropolitana²⁹².

La procedura dettata è la stessa sancita per il mutamento delle circoscrizioni provinciali ex art. 133 Cost.²⁹³ con alcune precisazioni.

²⁹¹ Qualcuno ha auspicato un'attuazione in tempi migliori, in attesa che almeno i problemi giuridici più impellenti trovino soluzioni attraverso l'approvazione della legge di riforma costituzionale, senza la quale la legge Delrio altro non è che un'anatra zoppa.

²⁹² Per una lettura *in bonam partem* della legge Delrio sul punto si consulti spec. F. Pizzetti, Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio, in www.astrid-online.it, e Cerulli Irelli, Parere sul riordino delle province rilasciato all'UPI, in federalismi.it, 17/2012, 4.

²⁹³ È necessaria una legge della Repubblica che sia adottata su iniziativa dei comuni interessati, previo parere della regione.

L'applicabilità di tale articolo si giustifica in quanto la legge in esame ha figurato le città come alternative o sostitutive delle province preesistenti, quindi, la loro istituzione comporta il mutamento delle circoscrizioni provinciali.

L'art. 133 Cost. stabilisce che il mutamento avviene con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni e sentita la stessa regione, quindi il parere della regione è obbligatorio, ma non vincolante.

Diverso è nel caso in esame, in quanto la legge 56/2014 modifica il valore del parere della regione, rafforzandone gli effetti poiché sarà non solo obbligatorio ma anche vincolante. Ed inoltre, laddove si giunga ad un parere negativo, il governo sarà tenuto a promuovere un'intesa tra la regione stessa ed i comuni interessati, ed in caso di ulteriore fallimento, si attribuisce questa volta una discrezionalità in capo al governo se approvare e presentare il disegno di legge in Parlamento. Sembra che il legislatore non abbia considerato che in tal modo si denoterebbe una sua invadenza, potendo legiferare solo sulle componenti essenziali dell'ordinamento²⁹⁴.

Invero, questa scelta legislativa sembrerebbe giustificata da una presa di posizione consequenziale al fallimento delle procedure per la definizione delle aree metropolitane quando affidate all'iniziativa degli enti locali interessati²⁹⁵.

Se in apparenza sembrerebbe riconosciuta un'autonomia ai

²⁹⁴ Sul punto si veda Cecchetti M., Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni) in *federalismi.it*, 2014, 3, 12-13. Ancora, Mone D., Città metropolitane, area procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni, in *federalismi.it*, 2014, 8, 19-20.

²⁹⁵ Così Cerulli Irelli, L'istituzione della città metropolitana, in http://www.astrid.eu/Citt-/Studi-ric/VC_Irelli_17_09_12.pdf, 2.

comuni, basta guardare più attentamente e più dall'interno la procedura per notare che un brivido di gelo percorre ancora l'ossatura dell'autogoverno locale.

Il rinvio all'art. 133 Cost. prevede una complessa procedura dovendo passare attraverso un travagliato *iter*, innervato da pareri regionali, intese promosse dal governo, il cui esito resta incerto e comunque sostanzialmente rimesso all'esclusiva volontà del consiglio dei ministri, in quanto l'unico legittimato alla presentazione del disegno di legge, che potrebbe essere definito non tanto e non solo su iniziativa dei comuni, quanto soprattutto ed in modo determinante, ad iniziativa legislativa riservata e vincolata del governo. Per questi motivi si potrebbe finire per far coincidere il territorio della città metropolitana *sic et simpliciter* con quello dei comuni della preesistente provincia, a tutto discapito della flessibilità²⁹⁶ e dell'autogoverno locale.

D'altro canto però anche se la competenza statale regolata dall'art. 117 co. 2 lett. p) si riferisce alle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, secondo taluni la stessa risulterebbe tronca se non fosse consentito determinare le modalità di istituzione, mutamento e soppressione delle città medesime²⁹⁷. In altre parole, l'intervento finale del consiglio dei ministri troverebbe il

²⁹⁶ Flessibilità invocata da molti, tra cui da M. Cammelli, Governo delle città. Profili istituzionali, in AA.VV., Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre, a cura di G. Dematteis, Venezia, 2011, 365 e da A. Lucarelli, Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata (25 giugno 2014), in *Federalismi.it*, n. 13/2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 1/2014, 9, che parla di valorizzazione «dei singoli comuni e dei territori».

²⁹⁷ In tal senso Salerno G. M., Sulla soppressione – istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità, in *federalismi* 2014, 1, 12.

suo avallo nella competenza per disciplinare le componenti essenziali dell'ordinamento²⁹⁸ ex art. 117 comma 2, lett. 1) Cost. (che comprenderebbe i profili inerenti alla personalità giuridica, e quindi alle forme di costituzione e di assetto fondamentale delle persone giuridiche, private e pubbliche). Competenza che abiliterebbe lo Stato a regolare anche gli altri elementi identificativi di questi, in quanto condizione di essenziale efficienza ordinamentale e quindi garanzia di uniformità e di unità giuridica.

Una garanzia che si evincerebbe, altresì, dalle finalità istituzionali riconosciute alle città in esame, chiamate a curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di loro interesse e le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ed anche a livello europeo.

I commi 44 e 46 dell'art. 1 legge 56/2014 disciplinano le funzioni fondamentali delle città, eredità delle province e non solo, potendo lo Stato e la Regione attribuire loro ulteriori funzioni, nonché gestire funzioni diverse da quelle fondamentali.

La norma attribuisce alle città metropolitane le funzioni fondamentali delle province²⁹⁹; da qui si significa che non si è determinata un'eliminazione di quest'ultime, condizione

²⁹⁸ Benedetti A. M., L'«ordinamento civile» limite o materia? Alla ricerca di criteri flessibili, in M. Cammelli (a cura di), Territorialità e delocalizzazione nel governo locale, Bologna, 2007, pp. 409 e ss.; più in generale, si veda Lamarque E., Regioni e ordinamento civile, Padova, 2005.

²⁹⁹ Per una completa disamina della questione, si veda A. Poggi, Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato – Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse, in confronti costituzionali.eu, 14 luglio 2014.

non auspicabile perché la soppressione delle Province può avvenire soltanto con una legge di revisione costituzionale. All'uopo giova osservare che più che di funzioni fondamentali si tratta di veri e propri ambiti di materie, in quanto in capo alle Città metropolitane sono stati affidati compiti di programmazione e gestione (*government e governance*).

È opportuna una distinzione delle funzioni oggetto di riordino e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie per l'esercizio, da trasferire insieme alle prime.

Per le funzioni da trasferire si tratteggiano due fasi necessarie ed una eventuale.

Lo Stato e le Regioni individuano in modo puntuale, mediante un accordo sancito nella Conferenza Unificata, le funzioni provinciali da trasferire e quindi l'oggetto di riordino e le relative competenze. Segue una seconda fase nel corso della quale ciascun livello di governo dà attuazione autonomamente al contenuto dell'accordo, con la precisazione che nelle materie di competenza statale interviene con decreto il Presidente del Consiglio, per il resto la regione entro un termine prestabilito.

Laddove questo non venga rispettato si apre una terza fase (eventuale) connotata dall'avvio della procedura sostitutiva.

Un'intesa è inoltre prevista anche nella definizione delle risorse da trasferire, con la presenza ulteriore delle rappresentanze delle autonomie locali, preordinata a definire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse.

A differenza dell'originario art. 19 legge 142/90 che disponeva il trasferimento generale alle città metropolitane delle funzioni già spettanti alla Provincia, la normativa vigente non prevede più un passaggio automatico, bensì la presenza ed il coinvolgimento di più soggetti per l'identificazione precisa delle funzioni da trasferire, con la necessità di definire dapprima, il nesso tra una funzione e le risorse necessarie al suo espletamento.

La ragione di questo cambiamento è certamente la necessità di creare un giusto equilibrio tra la definizione dei criteri generali per il trasferimento delle funzioni e la necessaria autonomia da lasciare alle regioni per attuare questi criteri³⁰⁰.

Anche questo sembra un ritorno al passato. Se l'istituzione delle città metropolitane deve essere apprezzata, anche in relazione a quella parte del disegno di riforma costituzionale che propone di eliminare le competenze concorrenti tra lo Stato e le Regioni, passando da un modello iperstrutturato, quale quello delle regioni ad un modello funzionale e leggero delle città metropolitane³⁰¹, difficile è spiegarsi la necessità di un'intesa tra stato e regioni. Ciò che esce dalla porta rientra dalla finestra, con l'indubbia conseguenza di creare confusione ed ostacolare i percorsi.

³⁰⁰ La definizione dei criteri per il trasferimento delle risorse e del personale ha rappresentato uno dei principali ostacoli contro i quali si sono infranti i disegni di riordino delle funzioni negli ultimi venti anni: così, Vesperini G., Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province, op cit., p. 794.

³⁰¹ Lucarelli A., La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo delle regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata, in federalismi.it, 2014, 13, pp. 5 e ss.

La compresenza di più fonti di disciplina³⁰² è considerata una delle cause della mancata realizzazione di questo ridisegno organico³⁰³. Compresenza di fonti non significa però compresenza di potestà e di poteri, in quanto le Regioni da questo disegno normativo escono con ali spezzate e poteri ridotti e ciò finisce per essere la via indiretta per il ridimensionamento della potestà degli enti locali, in quanto questi ultimi hanno maggiore influenza sul legislatore regionale, che non su quello statale, nell'ottenere un quadro di regole rispondente ai propri concreti interessi. Quindi centralizzando i poteri si riducono quelli locali, perché per un ente locale è più semplice dialogare con un ente intermedio che con l'ente statale.

Questo ridisegno locale passa attraverso il ridimensionamento delle fonti regionali, di quelle locali in materia e l'influenza preponderante della legislazione statale, in piena elusione anche della costituzionalizzazione dell'autonomia regolamentare³⁰⁴. La disciplina legislativa è farcita di disposizioni drastiche ed operative, finendo per addentrarsi in un territorio dove di regola, l'intervento statale incontra limiti non di poco conto, *id est*. il profilo organizzativo³⁰⁵.

Più complessivamente, guardando anche il progetto di riforma costituzionale in merito al regime delle competenze,

³⁰² C. Bertolino, Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»? in le Regioni, 5-6/2012 .

³⁰³ Vesperini G., I “signori” dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale, in GDA, 2003, pp. 769 e ss.

³⁰⁴ Sulla questione si vedano le conclusioni di Mainardis C., Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dall'entrata in vigore del Titolo V), in Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it).

³⁰⁵ Si consultino le osservazioni di Nigro M., Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione, Milano, 1966.

è plausibile ritenere che anche l'istituzione della città metropolitana rientri nell'ambito di un progetto di rafforzamento dei poteri centrali che si attua, attraverso il ruolo emergente delle stesse.

L'atteggiamento del legislatore statale sarebbe il frutto di una scelta politica, attraverso cui, lo Stato centrale "utilizza" le città metropolitane non soltanto per impattare su province e comuni, come appare *ictu oculi*, ma principalmente sulle regioni³⁰⁶.

La scelta dello Stato consisterebbe nella volontà di incidere non solo sugli aspetti gestionali, ma anche sulla fisiologica funzione di programmare e pianificare della regione, in quanto il legislatore statale ha quale ulteriore obiettivo, la volontà di affermare e dimostrare che le attività di pianificazione e gestione non possono essere parcellizzate, ma che trovano una loro sintesi in ambiti super municipali.

Si scivola su una seduzione naturale verso modelli di *government* di area non regionaliste.

Non a caso si ritiene che la città metropolitana sia una sorta di regione urbana, un ente a geometria variabile insofferente a schemi rigidi e fissi, con la conseguenza che le regioni avranno un ruolo più limitato, alleggerito dagli oneri di programmazione e di pianificazione amministrativa, ad eccezione di quei campi che per esigenze di garanzia ed unitarietà di esercizio vanno considerati di spettanza regionale. Si riferisce a zone omogenee che riguardano

³⁰⁶ O. CHESSA, Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte cost., sent. N. 6/2004) in *le Regioni*, 4/2004.

funzioni o servizi per i quali i parametri della città metropolitana non sarebbero adeguati.

Il *brand* dell'area vasta ha un impatto più forte rispetto a quello regionale, in quanto ognuno di noi tende ad identificarsi non con la regione di appartenenza ma con il territorio di riferimento.

2. Il potere riequilibratorio dello statuto della Città metropolitana nel rapporto tra intercomunalità e sovracomunalità.

La città metropolitana persegue l'esercizio unitario di funzioni e questo determina riflessi sia rispetto alle regioni come sopra evidenziato, sia rispetto ai comuni, in quanto chiamerà a sé quelle funzioni comunali di cui avrà bisogno perché serventi³⁰⁷ alle attività di programmazione e pianificazione, di cui ora è titolare.

Infatti le funzioni di pianificazione del territorio, di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, di mobilità e viabilità, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive sono indicative del ruolo di indirizzo, di coordinamento e di supporto nei confronti dei comuni³⁰⁸.

Non a caso gli organi di governo della città metropolitana, a differenza degli organi di governo dei singoli comuni, sono investiti di un nuovo ed importante ruolo che non si esaurisce solo nella rappresentanza istituzionale ed

³⁰⁷ La dimensione dell'interesse pubblico da curare implica un riferimento sia alla dimensione spaziale territoriale, la cd. area vasta, sia al peso dell'interesse in ragione di una collettività locale,

³⁰⁸ Poggi A., Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale, in *federalismi.it*, 2014, 1.

amministrativa di una comunità locale, ma in modo tentacolare, abbraccia contesti più ampi in quanto sovra comunali.

Si delinea un diverso quadro di rapporti più intensi e sicuramente più incisivi rispetto a quelli esistenti tra comuni e province. Ma non sembra che il merito sia da riconoscere alla legge 56/2014, che si è limitata a fare tesoro di una naturale vocazione³⁰⁹ del potere politico locale.

I sindaci ed i consiglieri³¹⁰ hanno esercitato da sempre compiti ulteriori rispetto a quelli circoscritti all'interno della propria comunità di riferimento³¹¹, specializzandosi nei compiti di mediazione con il potere centrale, anche e soprattutto per ottenere risorse a favore della propria comunità.

A questo effetto positivo fa da contraltare una considerazione negativa.

I sindaci ed i consiglieri guideranno ed amministreranno la città metropolitana secondo le linee di indirizzo e di programma che riterranno opportune, ma certamente un piccolo comune per quanto possa essere garantito attraverso la rappresentanza delle minoranze, non avrà quel potere incisivo quanto un grande comune, con il rischio di perdere la sua autonomia. Conferma ne deriva dal principio del voto ponderato, ove ciascuno degli elettori esprime un voto sulla

³⁰⁹ Si rinvia sul punto Vesperini G., Il sindaco nell'Italia unitaria, in Riv. Trim., dir. Pubbl., 2007, pp. 853 e ss.

³¹⁰ Si consulti Tarrow S., Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia, Bologna, 1977. Ancora, Cassese S., Tendenza dei poteri locali in Italia, in Riv. Trim. dir. Pub., 1973, pp. 283 e ss.

³¹¹ Basti considerare gli organismi associativi dei comuni o il sistema delle conferenze.

base di un indice determinato in relazione alla fascia demografica del comune di appartenenza.

Questo spiega la mancanza di qualsiasi spinta proveniente dai comuni del circondario metropolitano a divenire elemento di impulso delle nuove realtà metropolitane, connotate da un governo unificato³¹² perché finalizzate a creare un'articolazione efficace di servizi e di infrastrutture come condizione ai fini di un'azione strategica che non è più solo locale, ma a contenuto vasto³¹³.

All'uopo giova analizzare il rapporto tra la città metropolitana ed i comuni dei rispettivi territori.

La disciplina è affidata agli statuti, ai quali la legge ha assegnato il compito di regolare i rapporti tra comuni (le loro unioni) e le città in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, nonché consentendo ai comuni di avvalersi delle strutture delle città metropolitane e viceversa.

Lo statuto ha ampio potere, ma cede dinanzi all'individuazione *ex lege* dei compiti istituzionali affidati agli organi, fermo restando un margine di riconoscimento per la previsione di ulteriori competenze.

Gli statuti hanno un potere così ampio e poliforme da consentire una buona flessibilità sia con riguardo alla struttura dell'ente, all'articolazione delle competenze, sia

³¹² Così Pinto F., Città metropolitana, op. cit., p. 29.

³¹³ Domenici, Presidente ANCI, Celebrazioni del centario, Roma, 2001, ha affermato che le "città metropolitane rappresentano uno dei nuclei strategici del Sistema Italia ed una delle modalità di aggregazione territoriale necessaria a rispondere alle nuove strategie per il conseguimento del miglioramento della qualità della vita urbana e dello sviluppo nello scenario della competizione globale.

alle modalità di raccordo con gli altri livelli di governo³¹⁴, in quanto i rapporti tra città e comuni dei rispettivi territori sono rimessi per la gran parte agli stessi.

Ci sono diversi aspetti su cui è intervenuta la disciplina statale pronta a cedere di fronte ad una diversa scelta operata con lo statuto, in particolare per l'adesione o l'estromissione di territori comunali dalla città metropolitana e per l'articolazione delle funzioni, anche in senso organizzativo.

Particolarmente rilevante è il carattere cedevole legato alla nomina del sindaco (uno degli organi della città metropolitana). Di diritto è il sindaco del comune capoluogo, ma si è riconosciuta la possibilità che esso sia eletto a suffragio universale e diretto (il legislatore riconoscerebbe autonomia all'ente, ma timoroso di un'inerzia interviene preventivamente dettando un modello che può essere sostituito³¹⁵).

Con previsione statutaria si può disciplinare la nomina in tal senso, fermo restando che il sistema elettorale sarà fissato con legge dello Stato. Dunque l'autonomia statutaria riguarda l'*an* della elezione nel rispetto delle regole statali.

Incentrare il governo della città metropolitana sul sindaco del capoluogo ha finito per alimentare ancora dubbi sulla legittimità; in effetti in alcuni ricorsi si parla di alterazione

³¹⁴ Così Pizzetti, Città metropolitane e nuove province, cit. 3.

³¹⁵ Si è confermata la scelta preferenziale del modello a "rappresentatività attenuata", proprio in virtù della coincidenza tra la carica di sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo.

della struttura costituzionale degli enti di autonomia in altri, di innaturale anticipazione della revisione costituzionale³¹⁶. Ove governasse il sindaco di uno dei comuni minori vorrebbe dire garantire un autentico processo democratico, perché governerebbe colui che ha dimostrato di godere del consenso popolare, in quanto giuridicamente eletto dalla maggioranza dei cittadini dell'ente città metropolitana e non solo dai residenti nel capoluogo. Per converso, il principio democratico è violato dall'attuale normativa che fa coincidere automaticamente ed autoritativamente lo stesso organo di governo con quello scelto/eletto esclusivamente da una minoranza del corpo elettorale, e non pare garanzia sufficiente contro questo automatismo legislativo la possibile deroga statutaria, per il suo carattere solo eventuale. La Carta delle Autonomie locali prescrive che nel governo delle autonomie locali vi sia almeno un organo ad elezione popolare diretta, cui gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica. Il fatto che nello statuto sia possibile prevedere tale alternativa non è sufficiente, mentre sarebbe stato necessario che la previsione statutaria di un'elezione diretta fosse obbligatoria.

Ad ostacolare questa eventualità statutaria è anche la necessità che entro la data di indizione delle elezioni, il territorio del comune capoluogo sia articolato in più comuni, mentre per le città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, si richiede che lo statuto abbia previsto la costituzione di zone omogenee ed il

³¹⁶ Nel primo senso il ricorso della Regione Veneto, nel secondo il ricorso della Regione Campania.

capoluogo abbia ripartito il proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

Il potere riconosciuto allo statuto si evince anche da altre disposizioni, a far luce dal fatto che il sindaco, oltre alle funzioni attribuite (rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio e la conferenza, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici) esercita tutte le funzioni conferite dallo statuto, pur sempre nel rispetto delle competenze istituzionali immutabili affidate ad organi specifici.

Al riguardo un'ulteriore previsione dell'art. 1 della legge Delrio sancisce che il sindaco metropolitano può altresì assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto.

Il riferimento allo statuto consente la possibilità di delega, ma non sembra anche l'individuazione di un organo ulteriore cui attribuire questa competenza generale residuale, anche se qualcuno ha sostenuto che il principio della delega tipico dell'ordinamento generale delle autonomie locali possa prevedere un quarto organo, *sub specie* la giunta della città metropolitana od organo consimile. In tal senso³¹⁷, pur non essendo prevista la giunta, lo statuto potrebbe prevedere che il sindaco della città metropolitana possa, nel rispetto del principio di collegialità, creare una sorta di *Major's Cabinet*, nominando previo parere della conferenza metropolitana oltre al vicesindaco, dei consiglieri delegati.

³¹⁷ Sul punto si veda Lucarelli A., La città metropolitana: ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata, in federalismi.it.

In tal modo sembrerebbe possibile favorire il coinvolgimento di rappresentanze diffuse dei territori, collegando le stesse al consiglio ed al sindaco, attraverso un rapporto fiduciario tra questi due organi.

Il legislatore statale ha individuato gli organi affiancando al sindaco, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, mentre la conferenza (composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana) ha poteri propositivi e consultivi sempre secondo quanto disposto dallo statuto.

Entrambi gli organi sono ad elezione indiretta. Il legislatore ha risolto una diatriba succedutasi nel tempo, ma sembra in evidente contrasto con la Costituzione. Ci si domandava³¹⁸ se il carattere rappresentativo della città metropolitana comportasse necessariamente il carattere elettivo diretto degli organi del nuovo ente, oppure se fosse ipotizzabile anche l'elezione indiretta di detti organi.

Dando per acquisito che comuni e province non possono che avere gli organi fondamentali direttamente rappresentativi, si avanzava il dubbio per la città metropolitana in ragione della sua particolarità. Parte della dottrina³¹⁹ riteneva che tutti gli enti fossero parimenti esponenziali delle rispettive comunità e quindi tutti dotati di organi direttamente elettivi.

³¹⁸ Medesima questione in passato si era posta a proposito delle province.

³¹⁹ Vigneti A., *La semplificazione delle istituzioni territoriali: le città metropolitane*, 21/03/2008, pp. 6, ove suggerisce di utilizzare la strada associativa per quelle situazioni in cui si può pensare non vi sia l'esigenza immediata di costituire un nuovo ente.

Il legislatore ha attribuito il carattere non elettivo, seguendo la preferenza accordata in tal senso dall'Assemblea dei sindaci³²⁰, nonostante si tratti di organi rappresentativi di una comunità di riferimento.

Invero, per essere più chiari secondo i sostenitori dell'elezione indiretta³²¹, le città metropolitane, così come le province e le unioni di comuni si configurano come enti territoriali che esprimono non la rappresentanza dei cittadini del territorio, ma delle relative comunità rappresentate dai loro amministratori. Ciò è reso possibile poiché è ben concepibile che coesistano accanto ai Comuni, alle Regioni ed allo Stato, che fondano la loro rappresentatività sull'elezione diretta dei cittadini, altri enti di governo di secondo grado, potenzialmente intermediari della legittimazione democratica derivante dalla rappresentatività dei sindaci e dei consiglieri comunali verso le comunità territoriali.

A volere seguire tale orientamento se ne deve dedurre che non si è più davanti ad un "ente costituzionalmente necessario e rappresentativo della comunità locale", ma ad

³²⁰ L'Assemblea dei sindaci, in concomitanza del d.l. 95/2012, chiamata ad elaborare il nuovo statuto metropolitano veniva demandata anche la scelta tra i diversi modelli di elezione degli organi previsti dalla legge, che pare accordò la preferenza alle forme di rappresentanza indiretta e di secondo grado. Lo dimostrerebbe il fatto che l'opzione a favore dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano presupponeva un passaggio (lo scorporo del Comune capoluogo) particolarmente impegnativo, sia dal punto di vista della complessità della procedura che dell'impatto complessivo sugli equilibri territoriali: così Cerulli Irelli, L'istituzione della Città metropolitana, in www.astrid-online.it.

³²¹ R. Bin, Il nodo delle Province, in *Le Regioni*, n.5-6/2012, 899 ss., ancora C. Fusaro, Appunto in ordine alla questione delle Province, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013, 5.

un ente legato al territorio con moduli diversi da quelli previsti per l'elezione in via diretta³²².

Ora che la razionalizzazione, la revisione e la sostenibilità siano le nuove chiavi di lettura pronte a ridurre gli spazi di autonomia degli enti locali e ad ergersi a presidio del buon andamento, del rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, del pareggio di bilancio è evidente, ma che possano giustificare la pericolosità dell'elusione di ogni principio fondamentale sembra essere un rischio più che prevedibile e difficilmente accettabile.

Neanche è scontata questa convenienza economica.

Infatti con riguardo a questo profilo si sono alternati due modelli di città metropolitana, laddove secondo la teoria della c.d. *Metropolitan Reform Tradition* la città metropolitana garantisce economie di scala, razionalizzando la frammentazione istituzionale ed evitando duplicazioni e quindi comportando oltre che una politica uniforme, anche un risparmio di spesa.

Altro modello la cd. *Public Choice* sostiene che con la città metropolitana vi sarebbe aumento della burocrazia ed indebolimento dei meccanismi classici della democrazia partecipativa od anche di prossimità. Tali criticità si ritiene debbano essere vagliate durante l'adozione dello statuto, che deve cercare per quanto possibile di introdurre meccanismi di riduzione del *deficit* di rappresentanza e di democrazia diretta e partecipativa³²³.

³²² F. Pizzetti, La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013, pp. 14 e ss.

³²³ Si ritiene necessario un sapiente uso dello strumento statutario, in particolare, per governare l'atavica contrapposizione tra due modelli di città metropolitana. D.

La legge proprio considerando il valore dello statuto ha stabilito un doppio termine per la sua approvazione. Il primo era legato al 31 dicembre del 2014 come termine entro cui la conferenza metropolitana doveva procedere all'adozione della delibera relativa; il secondo al 30 giugno 2015 come termine ultimo per l'*iter* finale di approvazione, onde evitare la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo³²⁴, che consta di due fasi: il Presidente del consiglio dei ministri assegna all'ente un termine congruo entro cui adottare il provvedimento, decorso il quale, il consiglio dei ministri adotta le misure necessarie.

Il problema che si pone è il seguente, ossia quando il procedimento per l'esercizio sostitutivo potrà essere avviato. Dalla lettura della norma sembrerebbe che l'avvio sia concepibile solo a partire dal 30 giugno, con l'inconveniente però di interpretare questo come un termine ordinatorio e non impegnativo e di determinare un lungo periodo di vuoto.

È possibile una lettura alternativa che considera il 30 giugno termine finale congruo entro il quale la città metropolitana potrà porre termine al suo inadempimento. Scaduto il quale, ci sarà l'intervento immediato del Consiglio dei ministri e non la fase probabile anteriore di intervento del Presidente del consiglio.

Lo spazio attribuito allo statuto metropolitano viene salvaguardato dalla legislazione regionale, essendo affidata

Mone, Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni in *federalismi.it*, 9 aprile 2014, p. 23 ss. B. Baldi, G. Capano, R. Luzzi e D. Natali, "*Government*" e "*Governance*" per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, XXXIX, n. 2 giugno 2009, pp. 301 ss.

³²⁴ Così come disciplinata dall'art. 8 della L. 131/2003.

a questa il compito di definire una serie di norme aventi ad oggetto il contenuto effettivo delle funzioni, in quanto si impone uno scollamento tra le vecchie funzioni provinciali e le nuove funzioni metropolitane.

Appare dunque chiaro come, mentre la definizione della forma di governo di ogni comune e delle città metropolitane è positivamente riservata alla legge statale, ogni altra decisione tesa a dare struttura di governo vede coinvolta l'autonomia degli enti sovra comunali, così che le città assurgono ad istituzioni autonome e territoriali.

3. Il tanto sperato *brainstorming* e il tanto insperato *patchwork* istituzionale.

L'intervento di ridisegno della *governance* locale che appare più instabile e contraddittorio (come se l'instabilità e la contraddittorietà fossero delle tendenze da rincorrere) è quello che riguarda le Province, oscillando tra una mera riscrittura del profilo dell'amministrazione provinciale ed il suo definitivo superamento³²⁵.

Il trambusto legislativo che le ha interessate principia dal d.l. 138/2011 al quale è succeduto il d.l. 201/2011, dopo che il Governo aveva presentato al Parlamento un disegno di riforma costituzionale preordinato alla loro totale eliminazione e alla loro sostituzione con gli enti di c.d. "area vasta". Invero tali norme non toccavano il profilo inerente l'esistenza delle Province, né incidevano sui loro confini

³²⁵ Tra molti si vedano Piperata G., Commento agli artt. 22 (Aree metropolitane) e 23 (Città metropolitane), in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, pp. 154 e ss., Vandelli L., *ordinamento delle autonomie locali*. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142, Rimini, 1990, sub art. 17-21; Pubussa A., *Città metropolitana*, in *Encicl. Dir.*, agg. III, Milano, 1999, pp. 360 e ss.

territoriali, ma determinavano lo svuotamento delle loro funzioni amministrative, con l'*intentio* di avviare un processo di definitiva soppressione mediante legge di revisione costituzionale.

Nel frattempo con il d.l. 95/2012 si procedeva su tre profili: riordino, riduzione e soppressione delle Province, riattribuendo alle stesse, funzioni di programmazione territoriale, di trasporti, di viabilità, qualificate espressamente come funzioni fondamentali e confermando la scelta a favore della trasformazione della Provincia in ente a rappresentanza territoriale di secondo grado e la sostituzione del sistema di elezione diretta (non solo del presidente ma anche del consiglio) con un sistema di elezione di secondo grado (dall'interno) da parte dei rappresentanti dei comuni.

Ma l'obiettivo principale era e rimaneva che tutte le Province fossero oggetto di riordino e possibilmente di abolizione.

Ancora una volta profili di incostituzionalità³²⁶, soprattutto ai sensi dell'art. 133 Cost., che prevede già solo per la revisione delle circoscrizioni provinciali la partecipazione delle comunità locali, e dunque ancor di più si sarebbe dovuto prevedere una partecipazione di queste per l'abolizione o la sostituzione delle province.

Dubbi³²⁷ anche a proposito del passaggio da un sistema di elezione a suffragio universale e diretto ad un sistema di

³²⁶ Si veda il parere di P. A., Capotosti in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province nel Dossier sul riordino delle Province in *Federalismi.it*, n. 18/2012.

³²⁷ In senso opposto chi partendo dalla sentenza della Corte Cost. 274/2003 sostiene che il riconoscimento costituzionale del carattere di elementi costituzionali della

secondo grado, in quanto il concetto di autonomia locale è connesso alla presenza di assemblee costituite da membri eletti a suffragio universale e diretto³²⁸.

L'intervento recuperatorio della Corte Costituzionale del 2013 non sembra aver però scalfito la traiettoria di allora, nuovamente percorsa di recente dal legislatore che ha sostituito il territorio delle province omonime con le città metropolitane, accorciando le distanze e riducendo l'alterità della provincia rispetto al livello comunale.

E quale modo migliore se non depauperare le province di quelle funzioni amministrative che apparivano espressione di interessi di livello superiore a quello comunale.

Invero è come se la Provincia finisse per scontare la sua origine storica di articolazione legata al decentramento statale e non all'organizzazione dell'autogoverno locale, e per questo rimanendo quindi marginale rispetto all'evolversi delle nuove competenze attribuite agli enti locali³²⁹.

A tal proposito si ricordi che agli inizi degli anni '80 diventò un ente anche politicamente inutile (non avendo avuto la effettiva possibilità di influire sulle scelte della regione e del governo nazionale) laddove la costituzione delle regioni finì per ridurre all'osso l'impianto delle stesse, che sfuggirono da questo stato febbricitante solo con la

Repubblica, come è avvenuto per le Province, non comporta necessariamente una democraticità in termini di rappresentanza diretta. Così Renna M., Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta, in *Astrid Rassegna*, n. 36/2006; Vandelli L., La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2012, pp. 11 e ss.

³²⁸ Così Caravita B., Fabrizzi F., Riforme delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine, in *Federalismi*, n. 2/2012, pp. 2 e ss.; Civitarese Matteucci S., La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, pp. 481 e ss.

³²⁹ Bin R., <<Il nodo delle Province>>, in *Le Regioni*, n. 5-6, ottobre-dicembre 2012, pp. 900 e ss.

modifica del Titolo V della Costituzione, che le elevò ad ente di governo globale del territorio³³⁰, ad ente vicino ad una forma associativa sovra comunale e titolare di funzioni proprie.

Due sono le ragioni che hanno permesso alle province di sopravvivere, e cioè il fatto che hanno rappresentato l'asse portante dell'amministrazione periferica statale ed il focolare delle organizzazioni dei partiti italiani³³¹. In altre parole, la Provincia è riuscita a sopravvivere soprattutto grazie a fattori esterni alla dinamica amministrativa ed alle capacità dell'ente, in quanto il territorio rimaneva un riferimento cruciale sia per le istituzioni centrali che per la politica³³². Tutto ciò però non ha lenito l'atteggiamento di sofferenza verso un'amministrazione avvertita come pascolo della politica e dei suoi attori e non, come ottimale livello di governo degli interessi territoriali di area vasta e come istituzione radicata nel sentimento dei cittadini³³³.

L'offensiva finale in tal senso si è avuta con un'esplicita sollecitazione della Banca Centrale Europea, ove tra le misure suggerite per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica, c'erano le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali ed

³³⁰ Coerente con questo disegno fu anche la legge finanziaria del 2001 (art. 52 l. 388/2000) con la quale si attribuirono proprio alla Provincia quei compiti di coordinamento necessari alla ottimale gestione delle materie di competenza non statale.

³³¹ Bonini F., *Le Province della Repubblica*, in P.L., Ballini (a cura di), *Le Autonomie locali-Dalla Resistenza alla Prima legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 101 e ss.

³³² In tal senso Baccetti C., *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2014, p. 291.

³³³ Mangiameli S., *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V.*, in www.astrid-online.it/le-trasf/studi-ric/Mangiameli-Provincia.pdf, p. 2.

un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi, come le province³³⁴.

L'ultima azione del legislatore (legge Delrio) ha seguito il consiglio, ponendo in essere atti di organizzazione di enti che sono preordinati già da ora alla sparizione, subordinata ad una previsione costituzionale di tal fatta.

Non a caso al comma 51 dell'art. 1 della fonte di regolazione delle province è stata anteposta la disciplina che ne deriverà a livello costituzionale “in attesa della riforma del titolo V³³⁵ della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”. Sulla stessa onda la previsione secondo cui, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere esercitate fino alla data³³⁶ dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante, dettando un vero e proprio principio di permanenza della gestione *medio tempore* in capo alle province, una *prorogatio* in attesa che sia avviato l'esercizio da parte dei loro definitivi destinatari. Si inceppa questo meccanismo in riferimento alla compiuta gestione delle funzioni, in quanto le province subiscono

³³⁴ Così in una lettera del 5 agosto 2011 scritta a quattro mani dal presidente Jean Claude Trichet e dal suo successore designato Mario Draghi.

³³⁵ Sul punto si veda A. Patroni Griffi, Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio, in Confronticostituzionali.eu, 2014, il quale sottolinea come sotto il profilo del metodo, si è operata un'“inversione” tra proposta riforma costituzionale del titolo V – rimessa quindi ad un futuro incerto per definizione - e la citata legge ordinaria n. 56, già entrata in vigore, e che invece non può che laconicamente richiamare all'attesa della riforma del titolo V, quando disciplina le città metropolitane e quando pone la disciplina, almeno nelle intenzioni, “transitoria” delle province.

³³⁶ Data determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale, ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale.

continue compromissioni dei loro bilanci e delle loro risorse.

La vera difficoltà è legata al fatto che le province sono state e sono interessate da un complesso regime attuativo di continui tagli di risorse e continue richieste di concorso alla spesa pubblica centrale³³⁷.

Comunque la legge è preordinata a delineare un regime transitorio³³⁸, nelle more del completato *iter* di modifica della Costituzione.

In questa fase intermedia coesistono due enti locali, la Provincia e la Città metropolitana, che incidono esattamente sullo stesso territorio, pronte a determinare un “*micidiale patchwork istituzionale*”³³⁹, capace di creare danni anche finanziari³⁴⁰.

Cancellarne ogni funzione, senza però cancellare le province, vuol dire mantenere in vita un ente inutile, determinando un’infelice *escamotage* per cancellare di fatto, nei territori dove si istituiscono le città metropolitane, le province, che pur restano in vita di diritto.

Guardando ai contenuti le province continuano ad essere titolari (provvisoriamente) di funzioni proprie definite con

³³⁷ Sono un chiaro esempio gli artt. 19 e 47 del d.l. 24.4.2014, n. 66 convertiti in legge 23.6.2014, n. 89.

³³⁸ L’obiettivo è salvaguardare il principio di continuità delle funzioni amministrative.

³³⁹ Così P. CIARLO, Audizione informale di esperti nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.C. 1542 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, Commissione Affari Costituzionali - C.D., 23 Ottobre 2013, in provinceditalia.files.wordpress.com, 6.

³⁴⁰ La Corte dei Conti ha osservato che «il trasferimento alle Città metropolitane del patrimonio e delle risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province, che dovrebbe seguire alla istituzione delle prime, si risolve in un meccanismo complesso e articolato, suscettibile di produrre costi e di alimentare il contenzioso, tanto più nell’ipotesi di ripartizione delle funzioni e delle risorse tra Provincia e Città metropolitana»: così Corte dei Conti, Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, A.C. 1542, 6 novembre 2013, in www.astrid-online.com, 6 s.

la locuzione aggettivale “di area vasta”. Con riguardo alle funzioni attribuite si precisi che sono enucleate funzioni fondamentali quelle di cura dello sviluppo strategico del territorio, gestione di servizi in forma associata, cura delle relazioni istituzionali con province, regioni, enti territoriali. Alle funzioni *de quibus* necessarie ed ineludibili a tutti gli effetti, se ne affiancano altre, meramente possibili ed eventuali, che presuppongono specifiche intese con i comuni del territorio. Il riferimento è alle funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di monitoraggio dei contratti di servizio, di organizzazione di concorsi.

Aver definito come enti territoriali di area vasta³⁴¹ sia la provincia che la città metropolitana rende difficile il confine delle funzioni fra le due, vanificando anche il carattere tassativo delle stesse.

Ma pur se titolari di funzioni proprie, le province non attuano più il governo politico del territorio attraverso l’intermediazione della rappresentanza politica fondata su elezioni a suffragio elettorale universale diretto del loro presidente e del loro consiglio. È questa circostanza che più di ogni altra contrasta con il principio di equiordinazione fra gli enti³⁴².

L’architettura delle province per quanto in decadimento e senza più colori è connotata dall’autonomia finanziaria ex

³⁴¹ Per G. Marotta ed E. Pastena (a cura di), *Le città metropolitane*, Padova 2013, 13-14, nelle province l’area vasta comprende un territorio solo parzialmente urbanizzato e composto di comuni piccoli o medi, che costituiscono comunità distinte, mentre le città metropolitane identificano un vasto territorio urbanizzato ed integrato, ove i comuni sono strutturalmente connessi tra loro.

³⁴² In questo contesto si inserisce anche la condizione per cui un ente di governo politico del territorio non può essere titolare solo di funzioni di coordinamento, dovendogli essere riferite anche funzioni vere e proprie di diretta gestione.

art. 119 Cost., fondata su risorse proprie, compartecipazioni ed eventuali riequilibri perequativi, costruiti sul principio di solidarietà ex art. 2 Cost. e sul principio di eguaglianza, che si traduce in una parità di regime giuridico rispetto ai restanti enti di governo territoriale. Da qui si può dedurre che a Costituzione vigente un ente locale non può essere titolare di funzioni fondamentali e proprie e nel contempo non vedere eletti i propri organi rappresentativi, in quanto in ciò si evidenzia quel legame inscindibile fra titolarità e gestione delle funzioni, soddisfacimento dei bisogni della propria collettività e responsabilità politica diretta verso quest'ultima.

Non sembra che possa negarsi che la legge in esame nella designazione di una nuova dimensione delle province abbia violato anche la previsione di cui all'art. 10 Cost.³⁴³, in quanto negare la diretta rappresentatività significa violazione di un trattato internazionale³⁴⁴, laddove la Carta europea delle Amministrazioni locali detta nell'organizzazione di un ente locale dei principi ad efficacia rinforzata e ad operatività necessaria, tra cui la presenza di un impianto costruito su organi diretti e responsabili.

Per essere più precisi il richiamo è all'art. 3 co. I e II della Carta, ove si identifica l'autonomia locale come il diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di

³⁴³ Così è stato imbastito un ricorso regionale (ricorso 39/2014) secondo cui si tratta di condizioni manifestamente irragionevoli ed ingiustificatamente gravose, che eludono l'art. 3 della Costituzione, impedendo di fatto alla Città metropolitana di dotarsi di un governo di stampo democratico.

³⁴⁴ Trattato reso esecutivo in Italia con la legge 439/1981, la cui natura giuridica dopo le sentenze costituzionali gemelle nn. 348-349/2007 è quella di norma interposta.

regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte di affari pubblici. Se viene meno il potere di rappresentanza diretta viene meno la capacità effettiva di regolamentazione.

La natura di rappresentanza di secondo grado determina due conseguenze inevitabili: 1) sono avvicinate per struttura alle Unioni³⁴⁵, da cui differiscono perché enti necessari, titolari di funzioni proprie; 2) si mantiene il carattere della territorialità, ossia un ente intermedio che dovrebbe favorire una più coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, finalizzata alla creazione di un'area vasta.

Ma il *focus* della questione resta la natura giuridica delle province: ente capace di coordinare e mediare in un contesto a dimensione sopra comunale (considerata la natura delle funzioni fondamentali a loro intestate) o ente incapace e connotato da continui contrasti, visto che i loro organi sono formati da amministratori locali?

A prescindere dalla capacità o meno, dall'utilità o meno, alle province sono riconosciute funzioni non attribuibili né ai comuni né alle regioni. Da qui l'idea di creare "enti di area vasta"³⁴⁶, resi necessari su tutto il territorio nazionale salvo il territorio delle città metropolitane.

La loro probabile abolizione comporterà la traslazione delle loro funzioni; funzioni che non essendo semplicemente di

³⁴⁵ Così Tubertini C., Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme, in Istituzioni del Federalismo, 2.2014, pp. 202 e ss.

³⁴⁶ Del tema si sono occupati in molti, tra cui De martin G. C., Meloni G., L'amministrazione di area vasta, in F. Bassanini, L. Castelli, Semplificare l'Italia, Firenze, Passigli; Mangiameli S. (a cura di), Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale, Roma, 2012.

mero coordinamento³⁴⁷ a qualcuno devono essere traslate. Nei territori ove ci sono le città metropolitane saranno queste a raccogliere l'eredità dell'amministrazione provinciale, laddove non ci sono le città metropolitane dovrebbero nascere gli enti di area vasta.

Conseguenza è l'effetto di municipalizzazione confermativo dell'importanza delle città metropolitane e creativo di un raccordo tra poli ed aree interne per le aree vaste non metropolizzate³⁴⁸.

C'è chi ritiene che le attuali funzioni provinciali potrebbero essere distribuite liberamente tra comuni e regioni³⁴⁹. Ma questa opzione non sembra considerare che alle province attualmente sono state riconosciute funzioni diverse da quelle comunali, e quindi non attribuibili a livello comunale, poiché il loro contenuto richiede un "esercizio unitario" svolto in una dimensione territoriale superiore.

Il coordinamento che si realizzerebbe con le funzioni di area vasta è a contenuto sovra comunale³⁵⁰, e quindi non affidabile agli stessi comuni.

Non si tratta di funzioni di prossimità (comunali) ma di funzioni ad un livello superiore ed inoltre, che non siano

³⁴⁷ Si parla di funzioni con prevalente caratteristica di "manutenzione", per es. funzioni delle politiche di efficienza e sostenibilità energetica.

³⁴⁸ L'attenzione alle aree non metropolitane permette di considerare logiche di sviluppo *place based* (lo sviluppo locale legato ai "luoghi") per il coordinamento delle politiche e la migliore valorizzazione delle risorse locali in zone di media urbanizzazione.

³⁴⁹ Così Vandelli L., La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta, in Atti del 58° convegno di studi amministrativi (Varenna, 20, 21, 22 settembre 2012), Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Anche nella forma di uffici decentrati della Regione. Questa è anche la tesi di R. Bin., Il nodo delle Province, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.

³⁵⁰ F. Merloni, Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2006, specie 49 ss. Anche per A. Lucarelli, La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata, in Federalismi.it, 25 giugno 2014.

funzioni attribuibili ai comuni si chiarificherebbe anche alla luce del fatto che il governo locale è ormai privato delle sue funzioni storiche e ancor più impensabile è che siano a loro attribuite funzioni di più ampio spettro³⁵¹. A rendere tale possibilità poco concretizzabile sarebbe il presupposto del grado di efficienza di gestione dei comuni, un grado inferiore, rispetto a quello medio delle province, e pertanto il trasferimento di funzioni verso i comuni non migliorerebbe l'efficienza complessiva del sistema³⁵², in quanto le province oltre che le funzioni definite *core*, ovvero quelle fondamentali che rappresentano la spesa maggiore, svolgono il delicato ruolo di allocare risorse scarse, che presuppongono una conoscenza piena del territorio, trattandosi di funzioni non soltanto manutentive, ma anche di promozione del territorio e di investimenti per lo sviluppo.

D'altronde si pone la necessità di distinguere tra intercomunalità e sovracomunalità. Mentre per la prima si intende un meccanismo di ricerca di efficienza tecnica nell'espletamento di determinate funzioni caratterizzate dalla prossimità e dalla *vicinitas* al cittadino, con la sovracomunalità si tratta di comprendere l'efficienza tecnica e politica nella *governance* multilivello che lega l'ente comunale agli altri livelli di governo.

La dimensione di area vasta consente di sopperire alle ridotte estensioni dell'intercomunalità consentendo il

³⁵¹ Sul punto si veda Merloni F., Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni, in S. Mangiameli (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano Giuffrè, 2013.

³⁵² Così Ciappetti L., *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2014, pp. 260 e ss.

coordinamento di politiche pubbliche e servizi che richiedono un intervento su scala operativa di area vasta³⁵³, quindi in un contesto di sovracomunalità. Per tale motivo le funzioni della provincia (dimensione sopra comunale) non potrebbero essere trasferite ai comuni (dimensione intercomunale).

Inoltre, si impone una distanza tra la sede di assunzione delle scelte politiche di esercizio ed i comuni compresi nel territorio provinciale, proprio perché si tratta di effettuare scelte anche nei confronti degli stessi comuni; scelte che presuppongono inoltre una certa indipendenza dal comune di provenienza. Non a caso questa distanza veniva assicurata proprio dall'elezione diretta degli organi provinciali.

Il passaggio all'elezione indiretta impone che la distanza vada garantita in altro modo, per es. stabilendo l'incompatibilità tra i mandati, quello comunale e quello provinciale, o quantomeno con garanzia di indipendenza dagli interessi e dalle volontà dei comuni.

Invece trattandosi di soggetti che provengono dagli stessi comuni, la provincia finisce per diventare un ente territoriale in controllo comunale³⁵⁴.

Il connotato dell'esercizio unitario non consente una forma di governo provinciale a derivazione comunale³⁵⁵.

³⁵³ Si garantisce in tal modo anche una "sostenibilità istituzionale"; si veda Lanzalaco L., (2009), Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili, in P. Messina (a cura di), Innovazioni e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio, Padova, Cleup.

³⁵⁴ Per una disamina più approfondita si veda anche De Martin G. C., Le autonomie locali, problemi e prospettive, in Amministrazione in cammino, 2014.

³⁵⁵ Sul punto si veda Clemente di San Luca G., Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali, relazione svolta al convegno dell'ANCI su Attuazione del Titolo V della Costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, Napoli, 17 dicembre 2012.

Inoltre, non sembrerebbe neppure possibile che siano affidate alle Regioni, sia per la determinazione del modello della “Regione Leggera³⁵⁶”, come conseguenza dell’affidamento di molte funzioni di carattere programmatiche al nuovo ente³⁵⁷, ma anche per i costi finanziari dell’operazione, dal momento che il personale delle province ha costi retributivi minori rispetto a quelli regionali, e non da ultimo per valutazioni sull’inadeguatezza della dimensione regionale.

Laddove dovesse riconoscersi un passaggio di funzioni ad enti preesistenti vorrebbe dire che la dimensione di area vasta può essere superata, sopprimendo i relativi enti di governo locale e distribuendo le funzioni tra i livelli di governo superstiti, quali appunto Comuni e Regioni.

Se alla dimensione di area vasta si riconosce un fondamento stabile non è pensabile che non siano esistenti enti di area vasta, salvo le città metropolitane, la cui alternatività alle province è ormai evidente e viene ancor di più rafforzata dal mantenimento delle città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica³⁵⁸ e dal fatto che il legislatore statale ha delineato espressamente queste come enti di area vasta.

³⁵⁶ Si consulti Merloni F., Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi, in *Le Regioni*, n. 4/2012; si parla di Regione di tipo leggero impegnata nella legislazione e ormai alleggerita dagli oneri amministrativi, tranne quelli che per esigenze di garanzia di unitarietà di esercizio, si consulti Gambino S., (a cura di), *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008.

³⁵⁷ In particolare si fa riferimento alle funzioni di programmazione tipiche delle regioni che oggi ex comma 44, art. 1, l. 56 del 2014, ai sensi dell’art. 117 comma 2, lett. p) Cost., sono individuate come funzioni fondamentali della CM (ambiti di materie dove possono confluire anche altre funzioni amministrative). In tal senso E. Balboni, *La Città metropolitana tra Regione e Comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità* in federalismi.it, focus Osservatorio Città metropolitane, 1, 28 luglio 2014.

³⁵⁸ Bin R., *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014.

Gli enti di area vasta a prescindere se saranno o meno le Province devono avere una loro determinazione; probabilmente, perderanno quella pari dignità costituzionale con gli altri enti, ma non perderanno l'autonomia normativa, l'autogoverno e la definizione degli autonomi indirizzi politico amministrativi. Potranno ereditare funzioni di autogoverno in previsione di un assetto statale che ne garantisca una distinta funzione di coordinamento territoriale.

Certo è che saranno connotati dalla perdita di legittimità in entrata, in termini di rappresentanza diretta, in cambio di una presunta maggiore "legittimazione *di output*" in chiave di efficienza e di maggiore coordinamento interistituzionale tra livelli amministrativi.

Contraddizioni e difficoltà fanno riflettere circa la necessità o meno di completare la trasformazione delle province con l'idea di un intervento di depotenziamento istituzionale e di contestuale conferma della necessità di enti territoriali di area vasta. Si potrebbe preconizzare la messa in prova delle province nella nuova dimensione prima di procedere ad una decostituzionalizzazione e alla conferma di enti di area vasta, partendo dalla considerazione che la crisi antropologica della società si basa essenzialmente sull'esplosione di un individualismo che si gloria di vivere senza appartenenze³⁵⁹.

Il paradosso cui potrebbe cadere l'implementazione della legge 56/2014 anche in una prospettiva di riforma del Titolo V è quello di un modello regionalizzato, con un basso

³⁵⁹ De Rita G., <<E se lasciassimo in pace le Province?>>, in Corriere della sera, 1 agosto 2013.

livello di autonomia degli enti locali ed un basso livello di sviluppo dell'intercomunalità e la fittizia presenza di enti con poteri di coordinamento provenienti dall'alto.

Ancora più complessa è la considerazione che sino a pochi mesi fa la prospettiva di riforma era legata all'urgenza dei tagli di spesa pubblica locale, unico vero motore³⁶⁰. Oggi, invece, si ravvisa l'ambizione di ridimensionamento del policentrismo autonomistico, con l'osservazione che sul piano politico decisiva sarà l'opera di sindaci delle città Metropolitane e di presidenti delle unioni di comuni³⁶¹.

In effetti la centralità³⁶² assunta dalle città metropolitane e dalle unioni di comuni nel nuovo assetto sembra lasciare in ombra la necessità di nuovi enti di area vasta, ecco la ragione per cui si ritiene che il destino degli enti di area vasta è strettamente connesso al sistema di *governance* tra livelli istituzionali e al grado di federalismo amministrativo. Volendo seguire l'esperienza europea si evince che il ruolo di questi enti intermedi è cruciale negli assetti federali anche per espletare funzioni di verifica e controllo sul livello comunale, in stretto raccordo con il livello regionale. Si ricordi che le province sono proprio nate con il fine precipuo di conseguire un controllo sui comuni e garantire l'assistenza agli agricoltori³⁶³. Se la sfida della città

³⁶⁰ Un osservatore attento come Giuseppe De Rita aveva opportunamente ricordato agli abolizionisti due limiti non da poco della loro battaglia, uno dei quali è proprio che la giustificazione finanziaria dell'abolizione è molto fragile.

³⁶¹ Le Unioni divengono così il punto di snodo e di raccordo principale dell'asse Comuni-Regioni che si profila come la linea di assestamento di questa nuova governance interistituzionale sub statale; così Baccetti C., Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico, op. cit., pp. 314 e ss.

³⁶² Il punto di vista di M. Massa, Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni, in Ist. del federalismo, n. 1/2014, 97 ss., propone un'interessante e complessivamente benevola ricostruzione della nostra normativa.

³⁶³ Dente B., Il governo locale, in G. Freddi (a cura di), scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, pp. 137 e ss.

metropolitana è di andare oltre lo Stato apparato, oltre uno statico rapporto tra rappresentanti e rappresentati, oltre la pesantezza politico amministrativa³⁶⁴, si può davvero ritenere che tutto ciò sia stato fatto, o è più corretto pensare che il processo di riordino del governo locale sia un personaggio in cerca di autore?

Che un riordino fosse necessario ed utile non appare discutibile, ma che fosse da operare in tal modo attraverso una visione “centralistica” del comune capoluogo, pesante, burocratizzata rischia di far naufragare un progetto finalizzato ad una *governance* efficiente e partecipata dai comuni, in quanto espressione della democrazia della rappresentanza e di prossimità e, delle comunità quale democrazia partecipativa e diretta.

Se davvero si fosse voluto attribuire un potere così forte al comune non si spiega la ragione per cui le città metropolitane ricevono importanti funzioni, ma non dispongono del potere legislativo, soprattutto quando per connotazioni demografiche presentano la densità di una micro regione.

Sarà pure dolce il naufragar nell’accentramento e nell’azzeramento della rappresentatività dei cittadini, ma inabissare la Costituzione per esigenze di coordinamento della finanza pubblica è impensabile.

La nuova Provincia pronta ad inabissarsi richiama la fisionomia istituzionale che a questo ente avrebbe voluto

³⁶⁴ B. Caravita Di Toritto, *Autonomie e sovranità popolare nell’ordinamento costituzionale italiano* in *federalismi.it*, 4, 2006; ancora P. Urbani, *Aree metropolitane*, Enc. Dir., V, Milano, 2000.

dare il Ministro degli interni Scelba alla fine degli anni Quaranta.

Ma due restano i limiti non da poco che potrebbero ostacolare la loro abolizione e fungere da zattera per salvarle. La giustificazione finanziaria dell'abolizione è molto fragile, i risparmi sono assai dubbi e molto probabilmente a cose fatte, i risparmi si ribalteranno in costi aggiuntivi, specialmente per la sistemazione del personale. La seconda zattera è che la cancellazione dell'identità provinciale rischia di essere un disinvestimento pericoloso, anche perché un livello di governo di area vasta sembra necessario.

Ed inoltre, l'ente di gestione che il processo di formazione della città metropolitana tende a realizzare, in realtà non è già esistente e non può essere identificato proprio nella provincia?

In altre parole è la provincia ad assumere il ruolo e la posizione che dovrebbe assumere la città metropolitana e non il contrario³⁶⁵, almeno con riferimento a quelle situazioni in cui si dovesse verificare l'identità tra l'area metropolitana e l'attuale area provinciale. Lo stesso legislatore all'art. 1 comma 85 della Legge Delrio definisce le Province come enti con funzioni di area vasta.

Chissà se il legislatore statale è miope oppure se ritiene che basti sostituire e imporre un modello nuovo per velare la sua attendibile intenzione, ossia depauperare ed indebolire il sistema plurilivello dell'art. 114 Cost. e la funzione promozionale delle autonomie locali ex art. 5 Cost., come

³⁶⁵ Così Pinto, Città metropolitane, op. cit., p. 29.

appare chiaro dal fatto che sono state strangolate le finanze delle province per dimostrare che sono enti da riformare.

4. Le aggregazioni definitive tra comuni e ciò che resta del decentramento amministrativo.

Il processo di riordino della *governance* locale passa attraverso quattro obiettivi diversi³⁶⁶: depotenziare le regioni, eliminare le province, puntare sulla valorizzazione delle città metropolitane e favorire le unioni e le fusioni fra comuni.

Ebbene in ultima analisi un breve scorcio anche alle fusioni. L'unione e la fusione costituiscono una forma di aggregazione tra comuni da cui nasce un nuovo ente locale³⁶⁷, con la precisazione che la prima non costituisce un altro livello istituzionale, mentre la seconda è volta alla costituzione di un ente unico e sostitutivo³⁶⁸.

I due fenomeni sono nati dapprima come l'uno il precipitato logico e fattuale dell'altro³⁶⁹, laddove l'art. 26 della legge 142/90 imponeva quel meccanismo che entro e non oltre dieci anni dalla costituzione dell'unione si passasse ad un comune unico, cioè alla fusione.

³⁶⁶ Sono tutti fenomeni parte del motore della riforma istituzionale locale e sono complementari tra loro; in tal senso Rumpianesi D., La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi, in *Istituzioni del federalismo*, 2. 2014, p. 465.

³⁶⁷ Così Argenio D., Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale, in *Comuni d'Italia*, 1/2012, pp. 45 e ss.

³⁶⁸ Si veda Vandelli L., Vitali W., *Proposte per la città metropolitana*, in "Laboratorio Urbano", 15 aprile 2011.

³⁶⁹ Oggi si afferma che il rapporto tra l'istituto delle unioni di Comuni e quello delle fusioni è in profondo mutamento; sul punto si confronti Baldi B. e Xilo G., *Dall'unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Istituzioni del federalismo*, pp. 141 e ss.

È opinione diffusa che proprio tale impostazione fosse alla base dello scarso successo iniziale³⁷⁰.

L'unione rappresentava una forma di associazionismo transitoria, per poi arrivare nel 2000 ad indossare la veste di una forma stabile, volontaria e diretta all'esercizio congiunto di funzioni comunali, per assurgere insieme alle convenzioni ad un modello di gestione obbligatoria per determinati comuni.

La fusione, invece, non ha subito particolari riflessioni e ritocchi legislativi, rimanendo oggi come ieri espressione di una modificazione territoriale, finalizzata ad un riassetto circoscrizionale destinato a creare un comune nuovo.

Gestire in forma associata delle funzioni è un conto, immettersi in un meccanismo che porta alla estinzione della propria identità politica è altra cosa. Non a caso le esigenze sottese alla costituzione dei due fenomeni sono diverse.

Con l'unione si perviene ad una gestione stabile e integrata di funzioni e servizi, con la fusione si tende ad eliminare i c.d. comuni polvere ed i potenziali gravi disagi legati alle esigue dimensioni dei medesimi. Fa da collante il sistema di premialità ed il percorso tramutativo per entrambi gli istituti, in quanto a leggere attentamente sia la normativa nazionale che regionale, risulta che il legislatore lungi dall'aver voluto imporre la regola di un'automatica trasformazione da unione a comune unico, abbia preso le mosse dall'eccezionale situazione in cui vengono a trovarsi alcuni comuni che sembrano strutturalmente pronti per una

³⁷⁰ Maggiora E., "Le unioni di Comuni", in V. Italia (a cura di), *Autonomia ed ordinamento degli enti locali. Commento alla legge n. 265/1999*, Milano, 1999, p. 162.

fusione, ma non lo sono psicologicamente, e quale modo migliore per spingerli a superare le iniziali ritrosie se non procedere ad incentivi economici, fermo restando che ha accantonato, almeno formalmente le ipotesi di accorpamento coattivo.

Ecco spiegata la ragione per cui sino al 2000, lo sviluppo dell'unione dei comuni non ha assunto una portata significativa³⁷¹.

A favorire il trapasso dalle diciassette unioni del 1999³⁷² all'attuale numero di circa trecentosettantaquattro sono stati anche i contributi statali, che prevedono per le unioni uno stanziamento statale nonché una maggiorazione dei contributi regionali rispetto a tutte le altre forme di gestione sovra comunale³⁷³ (sia lo Stato che le Regioni stanziavano fondi a sostegno dei questi fenomeni, perché volani della riforma della *governance* locale e complementari tra loro).

Lo stesso accade per le fusioni, che hanno registrato negli ultimi anni un piccolo incremento³⁷⁴, partendo da solo nove sino al 2011 per arrivare alla creazione di venticinque nuovi comuni, senza contare i processi ancora *in itinere*, che vedono coinvolti numerosi comuni. Il legislatore statale ha deciso di accompagnare e sostenere le fusioni con un rilevante incremento delle misure di incentivazione sia diretta che indiretta.

³⁷¹ Si veda De Angelis M., Pellegrini M., L'unione dei comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali, Anci – 1° Forum sull'associazionismo comunale, Ancona, 2005, pp. 10 e ss.

³⁷² Si confronti Icon-Formez, Indagine conoscitiva sulle Unioni di comuni, 2001, p. 3.

³⁷³ I contributi regionali che spettano alle unioni sono per prassi quelli individuati dal Programma di riordino territoriale (cd. PRT).

³⁷⁴ Pirani A., Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna, in Istituzioni del federalismo, Q. 1 del 2012, pp. 37 e ss.

Il riferimento non è soltanto ai contributi statali straordinari, ma anche al fatto che i nuovi comuni istituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti al patto di stabilità solo a partire dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo come data di calcolo le risultanze dell'anno successivo all'istituzione stessa. Sulla stessa linea si assegna a tutti i comuni sorti dalla fusione un ulteriore termine di tre anni per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione.

Uno dei maggiori incentivi è la possibilità riconosciuta alla legge regionale di fissare per tutti i comuni nati dalla fusione una diversa decorrenza o una diversa modulazione per adempiere agli obblighi di gestione associata.

All'uopo si ricordi che il legislatore ha fissato un termine entro il quale determinati comuni debbano procedere alla gestione associata obbligatoria. In particolare, per tutti i comuni nascenti dalla fusione aventi una popolazione inferiore a 3.000 abitanti, che si abbassano a 2.000 in caso di comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montate, il legislatore statale può prevedere direttamente la possibilità di avviare le gestioni associate obbligatorie addirittura all'avvio del secondo mandato dei rispettivi organi.

Successivamente la legge di stabilità per il 2014 ha previsto che una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore ad una certa cifra sia destinata ad incrementare il

contributo spettante alle unioni di comuni, così come ai comuni istituiti a seguito di fusione. Non da ultimo, per questi comuni è stata prevista la possibilità di utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più comuni, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente.

Certo che effetti variegati sul territorio sono legati alla natura sostanzialmente volontaria dei processi di fusione e al limite derivante dalle previsioni costituzionali di cui agli artt. 133 e 117 che legittimano le regioni a modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni, ma è sempre parte necessaria la consultazione delle popolazioni interessate³⁷⁵.

La volontà espressa dalle popolazioni interessate è presupposto necessario ed imprescindibile, anche se la legislazione regionale tende a conservare in capo alla regione³⁷⁶ un certo margine di discrezionalità sia nella decisione di indizione che nella successiva traduzione in legge della volontà popolare.

La percezione però di un cambiamento e la necessità di condizionare positivamente la volontà popolare hanno spinto il legislatore ad intervenire in materia di fusioni anche all'interno della legge n. 56/2014³⁷⁷. Che la fusione fissi una delle tappe del processo dei riordini della

³⁷⁵ Sul punto si è pronunciata più volte la Corte Costituzionale che ha ribadito il connotato di portata generale della consultazione popolare, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (Corte Cost. sentenza n. 453/1981), ma anche principio da realizzarsi necessariamente attraverso referendum delle popolazioni interessate (Corte Cost. n. 214/2010).

³⁷⁶ La disciplina regionale sul punto è variegata; si consulti a tal proposito Politi F., Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico, in IdF, Quaderno 2012, 1, 28.

³⁷⁷ Dal comma 113 al comma 134 dell'art. 1, si veda Vandelli l., Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, Maggioli ed., 2014.

governance locale si cristallizza anche per la scelta di inserire il riferimento alle fusioni nel titolo della legge.

La *ratio* resta quella di incoraggiare soprattutto i piccoli o i piccolissimi comuni a raggiungere una dimensione adeguata anche in assenza di una normativa statale chiara e stabile.

La legge n. 56 ha tentato di riportare un certo ordine partendo da linee di continuità con l'evoluzione precedente.

Ancora una volta al centro della trasformazione dei confini comunali viene posta la volontà della popolazione interessata; si punta decisamente sull'aggregazione volontaria dei comuni, evitando interventi autoritativi o di indirizzo dei livelli di governo superiori, lasciando alle regioni solo una cornice sfumata, finalizzata a dare concreta attuazione alle disposizioni statali.

Si evidenzia che il ruolo delle regioni nel processo di riordino è ridotto all'osso come sopra affermato, a differenza di quanto accadeva nel passato che ha visto alcune regioni intervenire decisamente a supporto dei processi di fusione, sia con misure di incentivazione finanziaria sia dettando una semplificazione³⁷⁸ ed un alleggerimento delle norme relative al processo di fusione.

Altro aspetto su cui il legislatore è intervenuto è la garanzia delle comunità locali originarie per attenuare una delle maggiori criticità emerse dalle esperienze di fusione, e cioè la resistenza della popolazione locale alla attenuazione della propria rappresentanza politica. Infatti, in precedenza era

³⁷⁸ Basti considerare la scelta operata da alcune Regioni di eliminare i precedenti quorum costitutivi che rendevano difficile le consultazioni referendarie nei processi di fusione.

prevista l'istituzione di municipi con la eventuale possibilità di organi eletti a suffragio universale e diretto.

Oggi, il legislatore prevede nuovi ed ulteriori modelli organizzativi, riconoscendo forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità preesistenti, che possono essere oggetto di regolamentazione nella disciplina statutaria. Invero, si tratterebbe di strutture prive di una autonoma vocazione gestionale e non costituirebbero vere e proprie articolazioni territoriali inframunicipali.

Altra attenzione riconosciuta alle comunità originarie si desumerebbe dall'obbligatorietà per lo statuto di introdurre misure per assicurare alle comunità oggetto della fusione, adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

La fonte statutaria è chiamata a definire le modalità di partecipazione e di decentramento dei servizi, in modo da assicurare adeguata tutela alle comunità preesistenti.

A queste forme obbligatorie si affiancano ulteriori strumenti di collegamento tra comunità e nuovo comune che sono, invece, lasciati all'autonomia e alla volontà delle parti.

Il *favor* legislativo verso le fusioni di comuni ha trovato un ulteriore campo su cui intervenire concernente sia il regime giuridico del comune nato da fusione che il subentro nella titolarità dei rapporti giuridici dei preesistenti comuni³⁷⁹.

Per facilitare i rapporti e non creare discontinuità il comune nato da fusione può entrare in funzione immediatamente, consentendo nel momento in cui nasca il nuovo comune che

³⁷⁹ Sul punto si consulti Tubertini C., *Le norme in materia di unioni e fusioni*, op. cit., pp. 802 e ss.

si possa contestualmente approvare lo statuto del nuovo ente nelle more della sua effettiva costituzione, utilizzando una modalità simile a quella prevista per le unioni di comuni. L'applicazione dello statuto è prevista solo fino a quando non venga modificato dal nuovo consiglio comunale, alla luce della salvaguardia delle autonomie riconosciuta in capo all'organo assembleare del nuovo ente.

Il legislatore consapevole del legame della popolazione locale alle sue radici ha disciplinato tutta una serie di previsioni, indirizzate ad esigenze di efficienze e di continuità politica nonché amministrativa.

Tali esigenze si avvertono anche nello svolgimento delle funzioni da parte del comune istituito per fusione, che prevede l'ultrattività non degli organi dei comuni preesistenti ma dei loro componenti. Il commissario nominato per la gestione del nuovo ente in attesa dell'insediamento dei nuovi organi sarà coadiuvato dagli ex sindaci riuniti in un apposito comitato consultivo³⁸⁰, proprio perché occorre salvaguardare la tutela delle rispettive comunità, secondo un criterio di necessaria partecipazione delle comunità stesse ai processi decisionali del nuovo ente.

Una continuità amministrativa si intuisce nella previsione che tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici ed i bilanci dei comuni oggetti della fusione restino in vita nonostante la decadenza dei rispettivi consigli, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune.

³⁸⁰ Un comitato consultivo che sarà sentito nelle fasi determinanti della costituzione di un nuovo ente, come sullo schema di bilancio, sulle eventuali variazioni degli strumenti urbanistici.

Solo nel caso in cui i comuni non abbiano optato per la facoltà di approvare uno statuto provvisorio si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica.

Per la prima volta il legislatore interviene disciplinando la procedura di fusione per incorporazione, con l'obiettivo di prevedere una forma di successione tra enti che eviti la nascita di una nuova entità, ma che lasci in vita uno dei comuni preesistenti, i cui confini vengono modificati al fine di incorporare uno o più comuni contigui. Poiché l'incorporazione genera l'estinzione di questi ultimi, è giocoforza la previsione di alcune garanzie, a cominciare dal fatto che lo statuto del comune incorporante sia integrato da misure di partecipazione e di decentramento³⁸¹, mediante revisione da effettuarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.

Alla luce delle esposte considerazioni ancora una volta si evince l'implementazione della potestà statale nella disciplina di temi che essendo legati ad una dimensione territoriale avrebbero preferito soluzioni diverse, in quanto differenziate su base regionale e non legate ad una dimensione uniforme statale.

Ben vengano gli interventi sulle funzioni amministrative locali e sulle loro modalità di esercizio, volte ad eliminare le duplicazioni e le sovrapposizioni inutili e dispersive³⁸².

³⁸¹ Potrebbe operare in tal senso la modifica della denominazione del comune, evidentemente per dare un segno intangibile della incorporazione nel territorio di una nuova comunità.

³⁸² Sull'importanza di una nuova analisi delle funzioni, da porre a fondamento di una più razionale e sistematica ristrutturazione degli ordinamenti locali affidata al

Altrettanto fondamentali sono le norme che conducono i comuni al raggiungimento di una soglia minima dimensionale ottimale per l'esercizio delle competenze, ivi compresa la soluzione della fusione, in ossequio al principio di vitalità. Ma tutti questi profili dovrebbero essere affrontati nel pieno rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, permettendo anche al legislatore regionale e alle singole comunità locali di svolgere efficacemente il ruolo di programmazione e di indirizzo sul processo di riordino.

Si dovrebbe evitare che la riforma depauperi gli enti della propria autonomia e della propria rappresentatività e soprattutto sarebbe opportuno che ad essere sottoposta ad una seria revisione sia, non tanto la sostenibilità finanziaria del sistema multilivello, quanto la frammentazione multilivello delle funzioni amministrative. Si è osservato un passaggio di funzioni e servizi dai singoli comuni alle convenzioni o alle unioni; un passaggio di competenze dai comuni alle città metropolitane; il trasferimento delle funzioni dalle province alle città metropolitane e la delineazione di un ente di area vasta che ripercorra il ruolo delle province.

Si modifica il sistema multilivello ma non la frammentazione multilivello delle funzioni amministrative, che sembrano passare da un ente all'altro. Orbene se tale razionalizzazione debba passare attraverso la soppressione o

la riduzione degli enti è un problema succedaneo rispetto all'esigenza di razionalizzazione delle funzioni³⁸³.

Altrimenti si rischia che sotto la scure del contenimento della spesa pubblica si trovino brandelli di autonomia locale, lembi di potestà regionale e lo spettro degli enti di area vasta pronto a raccogliere ciò che resta del decentramento amministrativo.

³⁸³ A farsi portavoce di un'esigenza primaria di distribuzione più razionale delle funzioni e delle competenze, in ossequio all'espressione risalente a M. S. Giannini, secondo cui "in principio sono le funzioni", M. Clarich, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *GDA*, 1/2012, pp. 105 e ss.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

AA. VV., Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia), Milano, 2003.

AA. VV., L'ordinamento degli enti locali, Ipsosa, 2007, pp. 1349 e ss.

Alesio M., La gestione associata delle funzioni, in Comuni d'Italia, 1/2012, pp. 29 e ss.

Ammannati L., F. Di Porto, I servizi pubblici locali in Italia: quale regolazione?, in www.amministrazioneincammino.it.

Anci Piemonte, Il Manuale delle gestioni associate comunali 2014, (a cura di Daniele Formiconi e Anci Piemonte), 2014.

Anzon A., Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost., n. 303/2003), in Giur. cost., 2003.

Arena G., Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia, Roma – Bari 2006, pp. 81 e ss.

Argenio D., Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale, in Comuni d'Italia, 1/2012.

Baccetti C., Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano, in Istituzioni del federalismo, 2.2014, p. 291.

Baldi B., G. Capano, R. Luzzi e D. Natali, “Government” e “Governance” per le politiche locali e metropolitane, in Amministrare, XXXIX, n. 2 giugno 2009, pp. 301 ss.

Baldi B. e Xilo G., Dall'unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme, in Istituzioni del federalismo, pp. 141 e ss.

Baldoni E., La Città metropolitana tra Regione e Comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità in federalismi.it, focus Osservatorio Città metropolitane, 1, 28 luglio 2014

Barusso E., Il diritto degli Enti locali, Maggioli Ed. 2001, pp. 169 e ss.

Bassanini F., (a cura di), Legge "La Loggia", Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, Rimini, 2003.

Bazzani A., "Le Unioni di Comuni", in R. Tomei, G. De Marco (a cura di), Commentario al nuovo T. U. degli enti locali, Padova, 2002.

Bellomania S., Il governo metropolitano e i problemi di Roma capitale della Repubblica, in Riv. Giur. Edilizia, 1998, pp. 133 e ss.

Benedetti A. M., L'«ordinamento civile» limite o materia? Alla ricerca di criteri flessibili, in M. Cammelli (a cura di), Territorialità e delocalizzazione nel governo locale, Bologna, 2007, pp. 409 e ss.

Bernardi M., Consorzi fra gli enti locali, in Enc. dir., IX, Milano, Giuffrè, 1961.

Bertolino C., Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»? in le Regioni, 5-6/2012.

Bertolissi M., (a cura di), L'ordinamento degli enti locali, II Mulino, Bologna, 2002.

Bertolissi M., Profili costituzionali del nuovo codice delle autonomie: criticità, relazione svolta al Seminario di studio tenutosi a Brescia il 10-11 ottobre 2007 sul tema “Codice delle autonomie: nuove funzioni e nuovi controlli”, in <<Nuova Rassegna>>, 2008, n. 3, pp. 281 e ss.

Bezzi D., Le convenzioni, dal commento al Testo Unico degli enti locali coordinato da Vittorio Italia, vol. 1, p. 372, Giuffrè, 2000.

Bianco A., La gestione associata tra i comuni, CEL, Gorle (BG), 2002, pp. 3 e ss.

Bin R., Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte, in Astrid Rassegna, n. 8/2014.

Bin R., <<Il nodo delle Province>>, in Le Regioni, n. 5-6, ottobre-dicembre 2012, pp. 900 e ss

Bonini F., Le Province della Repubblica, in P.L., Ballini (a cura di), Le Autonomie locali-Dalla Resistenza alla Prima legislatura della Repubblica, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 101 e ss.

Cammelli M., Governo delle città. Profili istituzionali, in AA.VV., Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre, a cura di G. Dematteis, Venezia, 2011, 365.

Cammelli M., Le società strumentali nelle Fondazioni: note introduttive, in Aedon, n. 1/2009.

Caranta R., Le centrali di committenza, in Trattato sui contratti pubblici. I principi generali. I contratti pubblici. I soggetti a cura di M. A. Sandulli – R. De Nictolis – R. Garofoli, Milano, 2008, pp. 607 e 22.

Caravita B., La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Giappichelli, Torino, 2002.

Caravita B., Fabrizzi F., Riforme delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine, in *Federalismi*, n. 2/2012, pp. 2 e ss.

Caravita di Toritto B., Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano in *federalismi.it*, 4, 2006.

Caretti P., Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali, in *Id, Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, pp. 19 e ss.

Caretti P., Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta degli organi di governo locale, in *Astrid-Rassegna*, n.19/2013, 11 novembre 2013.

Carinci F., Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro. Il rapporto di lavoro, Utet, 1985, pp. 224 e ss.

Carloni E., Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione, Torino, 2004.

Cassese S., Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. *Rassegna della legislazione*, Roma, Giuffrè, 1965, pp. 9 e ss.

Cassese S., Tendenza dei poteri locali in Italia, in *Riv. Trim. dir. Pub.*, 1973, pp. 283 e ss.

Cavaliere P., E. Lamarque (a cura di), L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione, Commento alla legge "La Loggia", Torino, 2003.

Cavallo Perin R., Romano A., Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali (d. lgs. n. 276/2000), Padova, Cedam, 2006, pp. 30 e ss.

Cecchetti M., Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni) in *federalismi.it*, 2014, 3, 12-13.

Cerulli Irelli, a cura di, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006.

Cerulli Irelli, *L'istituzione della Città metropolitana*, in www.astrid-online.it.

Cerulli Irelli V., “Principio di sussidiarietà ed autonomie locali” in G. Clemente di San Luca, L. Chieffi (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, pp. 270.

Chessa O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto* (nota a Corte cost., sent. N. 6/2004) in *le Regioni*, 4/2004.

Ciappetti L., *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2014, pp. 260 e ss.

Ciarlo P., Audizione informale di esperti nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 1542 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, Commissione Affari Costituzionali - C.D., 23 Ottobre 2013, in provinceditalia.files.wordpress.com, 6.

Civitarese Matteucci S., La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione, in Istituzioni del Federalismo, 2011, pp. 481 e ss.

Clarich M., Federalismo fiscale e federalismo amministrativo, in GDA, 1/2012, pp. 105 e ss.

Contieri A., La programmazione negoziata. La con sensualità per lo sviluppo. I principi, Napoli, 2000, pp. 109 e ss.

Cucurachi A., Lo stato dell'arte del disegno di legge sull'ordinamento locale e le prospettive di interesse regionale, in Nuova Rassegna, 2009, n. 19-20, pp. 2162 e ss.

D'Alessandro D., Sussidiarietà, solidarietà, e azione amministrativa, Milano, 2004.

D'Atena A., Il nodo delle funzioni amministrative, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (31.1.2012).

D'Auria G., La manovra di agosto, in Giornale di diritto amministrativo, 2012, 1, 11.

De Martin G. C., Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici, in Le Istituzioni del federalismo, n.1/2014, pp. 21 e ss.

De Martin G. C., Meloni G., L'amministrazione di area vasta, in F. Bassanini, L. Castelli, Semplificare l'Italia, Firenze, Passigli.

De Rita G., <<E se lasciassimo in pace le Province?>>, in Corriere della sera, 1 agosto 2013.

De Rita G.- Bonomi A., (a cura di), Manifesto per lo sviluppo locale, Torino, 1998.

Della Cananea G., Per un nuovo assetto delle reti dei servizi pubblici, in Munus, 2011, pp. 103 e ss.

Dello Sbarba F., Organizzazione funzionale o strutturale delle aree metropolitane: modelli a confronto davanti alla Corte Costituzionale, nota a sent. Corte Cost., 286/97, pp. 2606 e ss.

Dente B., Il governo locale, in G. Freddi (a cura di), Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche, Roma, 1989, pp. 125 e ss.

Deodato C., Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive, in Federalismi.it, n. 19/2012, pp. 11

Di Cristina F., La corruzione negli appalti pubblici, in Riv. trim. dir. pubb., 2012, pp. 177 e ss.

Di Lascio F., La centralizzazione degli appalti, la *spending review* e l'autonomia organizzativa locale, in Giornale di diritto amministrativo, n. 2/2014, pp. 205 e ss. Ipsoa.

Di Lascio F., Le centrali di committenza regionali, in L. Fiorentino (a cura di), Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella Repubblica federale, Bologna, 2011, pp. 135 e ss.

Di San Luca G. C., Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali, relazione svolta al convegno dell'ANCI su Attuazione del Titolo V della Costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, Napoli, 17 dicembre 2012.

Dugato M., "Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali", Rivista trimestrale degli appalti, 2003, pp. 535 e ss.

Esposito C., “Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 Cost., in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, pp. 81 e ss.

Facchini F., *Le sfide dell’evoluzione*, Milano, 2008, spec. pp. 160 e ss.

Ferrara R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pp. 543 e ss.

Filippini R.- Maglieri A., *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/4 2008, pp. 342 e ss.

Fiorentino L., *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 4, pp. 353 e ss.

Formigoni D., *La gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali. Il modello unioni di comuni*, in *Guida ANCI per l’amministrazione locale 2011*.

Forte P., *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell’amministrazione tra autonomia politica, territoriale e di governance*, Milano, 2012.

Forte P., *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2. 2014, pp. 334 e ss.

Frieri F. R., Mordenti M., Gallo L., *Le Unioni di Comuni*, 2012, Maggioli.

Fusaro C., *Appunto in ordine alla questione delle Province*, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013, 5.

Galetta D. U., Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo, Milano, 1998, pp. 253 e ss.

Gallo C. E., La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma (in Studi in onore di V. Ottaviano), Milano 1993, pp. 447 e ss.

Gambino S., (a cura di), Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia, Milano, 2008.

Gambino S., Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica, fra riforme costituzionali e sussidiarietà, in Le Istituzioni del federalismo ³/₄. 2009, pp. 488 e ss.

Ghezzi G., Romagnoli U., Il rapporto di lavoro, Zanichelli, 1984, pp. 226 e ss..

Giannini M. S., Diritto Amministrativo, Milano, 1988, II, pp. 424 e ss.

Giannini M. S., Il Comune, in Id (a cura di), I Comuni, Venezia, 1967, pp. 44 e ss.

Giannini M. S., “Il decentramento nel sistema amministrativo, in AA. VV., Problemi di amministrazione pubblica, Bologna, 1958, 155.

Giannini M.S., Il pubblico potere, Bologna, Il Mulino, 1986, p. e Diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 777 e ss.

Giannini, M. S., voce Autonomia (teoria generale e diritto pubblico), in Enc. dir., IV, pp. 356 e ss., Milano, Giuffrè.

Giarda P., “Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione”, Le Regioni, 2001, pp. 1450 e ss.

Izzi L., Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali, in *Le Istituzioni del federalismo* ¾ 008, pp. 378 e ss.

Lamarque E., *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.

Lanzalaco L., (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. Messina (a cura di), *Innovazioni e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup.

Laudante F., Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali sub regionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della carta costituzionale, in *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti* a cura di F. Pinto, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 114 e ss.

Ledda, Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica, in *Foro amm.*, 1997, pp. 1273 e ss.

Lucarelli A., L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari in *federalismi.it*, 16 aprile 2014.

Lucarelli A., Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata (25 giugno 2014), in *Federalismi.it*, n. 13/2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 1/2014, 9.

Lucifredi R., voce "Decentramento amministrativo", *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1964, V, PP. 246 e ss.;

Lucca M., L'Unione di comuni (passando dall'unione municipale), in *"Comuni d'Italia"*, 2011, n. 5.

Maggiore E., “Le unioni di Comuni”, in V. Italia (a cura di), Autonomia ed ordinamento degli enti locali. Commento alla legge n. 265/1999, Milano, 1999.

Mainardis C., Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dall’entrata in vigore del Titolo V), in Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it).

Mangiameli S., L’autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale, in S.

Mangiameli S., La Provincia: dall’Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V., in www.astrid-online.it/le-trasf/studi-ric/Mangiameli-Provincia.pdf, p. 2.

Mangiameli S., La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002.

Mangiameli S. (a cura di), Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale, Roma, 2012.

Marchetti G., Le Autonomie locali fra Stato e Regioni, Giuffrè ed., Milano, 2002, pp. 31 e ss.

Marongiu G., Funzione amministrativa, in La democrazia come problema, I. Diritto, amministrazione ed economica, Tomo II, Bologna, 1994, pp. 301 e ss.

Marotta G., Pastena E., Le Città metropolitane, Cedam, 2013, pp. 35 e ss.

Marotta L., L’installazione di reti di comunicazione elettronica e la condivisione di infrastruttura, in Munus, n. 3/2012, Editoriale Scientifica Srl., pp. 552 e ss.

Marotta M., Politiche di razionalizzazione territoriale su base comunale. L’implementazione dell’obbligo di gestione

associata delle funzioni fondamentali nei Comuni della Calabria, in www.sips.it, pp. 22 e 23.

Massa M., Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, 97 ss.

Merloni F., Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi, in *Le Regioni*, n. 4/2012.

Merloni F., Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione, in "Le Regioni", 2002, 2-3, pp. 415 e ss.

Merloni F., Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione, in *Le istituzioni del federalismo*, n.5/2006, specie 49 ss.

Merloni F., Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali, in <<Le Regioni>>, 2008, n. 1.

Merloni F., Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni, in S. Mangiameli (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano Giuffrè, 2013.

Mone D., Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni, in www.federalismi.it, n. 8/2014, pp. 10 e ss.

Montemurro F., La sfida dello sviluppo e i piccoli comuni d'Italia, in *comuni* 2/2003, pp. 23 e ss.

Mordenti M., La gestione associata delle funzioni degli enti locali, Maggioli editore, pp. 15 e ss.

Mordenti M., Monea P., "Funzione fa rima con associazione", in *Il Sole 24 ore*, gennaio 2012, pp. 15 e ss.

- Napolitano G- Abbrescia M.**, Analisi economia del diritto pubblico, Bologna, 2009, pp. 96 e ss.
- Nicosia F. M.**, “Modello Consip” tra Stato e Mercato (Lineamenti e prospettive evolutive), in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., 2002, 4, pp. 711 e ss.
- Nigro M.**, Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione, Milano, 1966.
- Olivieri L.**, Commento al testo unico in materia di ordinamento degli Enti Locali, Maggioli ed. 2000, pp. 200 e ss.
- Palma G.**, Indirizzo politico statale e autonomia comunale: tratti di una parabola concettuale, Napoli, 1982.
- Palma G.**, Il comparto autonomistico locale nel genoma della democrazia istituzionale, in G. Palma (a cura di), Lezioni, Napoli, 2009, pp. 993 e ss.
- Pasquali J.**, La gestione associata chiave della qualità, in Giuda agli enti locali, n. 46/2002, pp. 20 e ss.
- Pastori G.**, Aree metropolitane, in Dig. Disc. Pubbl., Utet, 1996, vol. IX, pp. 657 e ss.
- Patroni Griffi F.**, Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio, in Confronticostituzionali.eu, 2014.
- Patroni Griffi F.**, La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un’occasione mancata?, in federalismi, n. 4/2013.
- Pericu,** L’attività consensuale della pubblica amministrazione, in AA. VV., Diritto amministrativo, Bologna, 1993, II, pp. 1348 e ss.
- Piga G.**, *E pluribus unum?* Una valutazione dell’esperienza Consip s.p.a., in L’industria, n. 2, 2009, pp. 225 e ss.

Pignatelli N., La centrale di committenza unica dei piccoli comuni: la gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica, in www.lexitalia.com.

Pinto F., Città metropolitana, in Nuovo Digesto, pp. 25 e ss.

Pinto F., Le Città metropolitane in Francia e in Italia e delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano, in federalismi.it, n. 3/2014.

Piperata G., Commento agli artt. 22 (Aree metropolitane) e 23 (Città metropolitane), in M. Bertolissi (a cura di), L'ordinamento degli enti locali, Bologna, 2002, pp. 154 e ss.

Piperata G., I poteri locali: da un sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?, in Istituzioni del federalismo, 2012, pp. 503 e ss.

Pirani A., Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna, in Istituzioni del federalismo, Q. 1 del 2012, pp. 37 e ss.

Pizzetti F., Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione, in Astrid Rassegna, lunedì 14 luglio 2014, n. 206 (n. 13/2014), <http://www.astrid-online.it/rassegna/14-07-2014/index.htm>, 20.

Pizzetti F., Istituzioni delle Città metropolitane, appunto per il gruppo di lavoro su "L'Istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", in www.astrid.eu, 22 novembre 2012.

Pizzetti F., La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali, in Astrid Rassegna, n.19/2013, pp. 14 e ss.

Pizzetti F., Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio, in www.astrid-online.it.

Pizzorusso A., Minoranze e Maggioranze, Torino, 1993.

Poggi A., Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato –regioni sull’attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse, in confronti costituzionali.eu, 14 luglio 2014.

Poggi A., Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale, in federalismi.it, 2014, 1.

Politi F., Dall’Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico, in *Ist. Fed.*, Quad., 2012, 1, pp. 5 e ss.

Pubussa A., Città metropolitana, in *Encicl. Dir.*, agg. III, Milano, 1999, pp. 360 e ss.

Pugliese F., Sull’amministrazione consensuale, nuove regole, nuova responsabilità, Ed. Scientifica Napoli, pp. 38 e ss.

Racca E., Piccoli e grandi, separati in casa, in *Giuda agli enti locali*, 28 agosto 1999, n. 33, pp. 87 e ss.

Racca G., La professionalità nei contratti pubblici della sanità: centrali di committenza e accordi quadro, in *Foro Tar*, 2010, 7-8, pp. 1174 e ss.

Rampulla F. C., Consorzi tra enti locali, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1989, pp. 479 e ss.

Rapicavoli C., La Gestione dei rifiuti urbani nel Codice Ambiente, in Ambientediritto.it.

Renna M., Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta, in *Astrid Rassegna*, n. 36/2006.

Renna M. – Saitta F., a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

Rifkin J., *Il sogno europeo*, trad. it., Milano, 2004, pp. 12 e ss.

Rolla G., *L'autonomia delle collettività territoriali*, Milano, 2008, pp. 44.

Rolla G., *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, AA. VV., (A.I.C.), *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano, 2003.

Rolla G., *Manuale di diritto degli enti locali*, Maggioli ed., 1993, pp. 138 e 139.

Romano E., *Le convenzioni*, dal *Commentario al nuovo T. U. degli enti locali*, a cura di G. De Marzo e R. Tomei, Cedam, Padova, 2002, pp. 237 e ss.

Romano S. A., *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1998-2001, pp. 1 e ss.

Roversi Monaco F., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970, pp. 117 e ss.

Rumpianesi D., *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2. 2014, p. 465.

Sacchi A. e Bertagna G., “La gestione associata delle funzioni dopo la spending Review”, *Personale news*, n. 19/2012, pp. 4-15.

Sacchi Augusto, “Un nuovo profilo professionale?”, *Personale News*, n. 12/2014, pp. 47 e 48.

Sala G., *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ne *Le Regioni*, 2004.

Salerno G. M., *Sulla soppressione – istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi* 2014, 1, 12.

Sandulli M. A., A. Crancrini, *I contratti pubblici*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, pp. 437 e ss.

Sandulli A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

Sandulli A., *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 3, 2013, Ed. Scientifica.

Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1984.

Sicardi S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, spec. 25.

Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli enti locali*, Cedam, 2014, pp. 117 e ss.

Staiano S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 17/2012, spec. pp. 5 e 17.

Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1993.

Tarrow S., Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia, Bologna, 1977.

Tondi della Mura, La riforma delle unioni di comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali, in *Federalismi.it*, 2012, 2.

Torchia L., L’Amministrazione per accordi, in *Le forme associative fra enti territoriali*, a cura di L. Vandelli, Milano 1992, pp. 619 e ss.

Tubertini C., Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme, in *Istituzioni del Federalismo*, 2.2014, pp. 202 e ss.

Tubertini C., La potestà legislativa in relazione all’ordinamento delle forme associative, in Vandelli L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014 n. 56, commentate comma per comma*, 2014, Maggioli Editore, 2014, pp. 199 e ss.

Tubertini C., Le misure di riduzione dei costi della politica e le autonomie territoriali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 6, pp. 669 e ss.;

Vandelli L. Baruss E., Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III artt. 1-35, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 119 e ss.

Vandelli L., *Il governo locale*, Bologna 2000, pp. 9 e ss.

Vandelli L., Il travagliato cammino delle riforme territoriali, in *Comuni d’Italia*, fasc. 3/4 2014, pp. 14 e ss., Maggioli.

Vandelli L., “La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive”, in *Id.* (a cura di), *Le*

forme associative tra gli enti locali, Milano, 1992, pp. 17 e ss.

Vandelli L., La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta, in Astrid-online.it, 8 ottobre 2012, 8-9.

Vandelli L., La Regione come <<centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali>> e le funzioni delle Province, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991, pp. 2738 e ss.

Vandelli L., Le forme associative tra enti territoriali, Milano, Giuffrè ed., 1992, pp. 628 e ss.

Vandelli L., Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142, Rimini, 1990, sub art. 17-21;

Vandelli L., Vitali W., Proposte per la città metropolitana, in “Laboratorio Urbano”, 15 aprile 2011.

Vesperini G., I “signori” dell’ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale, in *GDA*, 2003, pp. 769 e ss.

Vesperini G., Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, p. 789.

Vesperini G., Il sindaco nell’Italia unitaria, in *Riv. Trim.*, dir. Pubbl., 2007, pp. 853 e ss.

Vigneti A., La semplificazione delle istituzioni territoriali: le città metropolitane, 21/03/2008, pp. 6.

Virga P., *L’Amministrazione locale*, Milano, 1991, pp. 298 e ss.3.