

# **Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali**

---

*di Luigi Izzi*

## **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. Una panoramica generale.** – **3. Norme statali sull'associazionismo.** – **4. Norme regionali sull'associazionismo.**

## **1. Introduzione**

Sulle gestioni associate di funzioni e servizi comunali (e sulle forme giuridiche che queste gestioni assumono) si vive oggi una ambigua fase di passaggio, caratterizzata da un intreccio spesso convulso di intenzioni e regolazioni statali e regionali.

In realtà, qualcosa di nuovo è avvenuto, visto che le Regioni si sono mosse – in occasione della legislazione di riordino delle comunità montane – coprendo diversi spazi normativi, senza che lo Stato abbia sollevato alcuna questione di costituzionalità. Questo atteggiamento va preso sul serio, va aiutato e va portato a migliori sviluppi.

Cercherò brevemente di rispondere a questa domanda: quali innovazioni lo Stato e le Regioni dovrebbero mettere in campo per sviluppare l'associazionismo comunale?

Se penso allo Stato, direi che dovrebbe procedere così:

- sopprimere norme, ancora troppo diffuse, che ostacolano l'attivazione di gestioni associate;
- affrontare con coerenza il tema del rapporto tra funzioni fondamentali e gestioni associate (è ammissibile - e se lo è, in che misura - la gestione associata di funzioni fondamentali?);
- dettare una disciplina uniforme delle convenzioni di delega e di costituzione di uffici comuni;
- affrontare, solo per l'essenziale, la disciplina generale

degli enti locali associativi: tendenziale unicità della forma associativa; norme per lo *status* degli amministratori e per il coordinamento della finanza pubblica; disciplina suppletiva delle unioni;

- affrontare il tema emergente degli istituti da applicare ai rapporti di lavoro del personale coinvolto nelle gestioni associate, e delle conseguenze che più complessivamente si determinano per il personale degli enti;
- dettare la disciplina generale della successione tra gli enti (tra gli enti associativi in caso di loro trasformazione, e tra gli enti associativi e gli enti locali subentranti in caso di cessazione dell'ente associativo).

Guardando alle Regioni, invece, penso che dovrebbero occuparsi:

- di dettare la disciplina compiuta dell'ente associativo, che – salvo eccezioni – non metta in discussione la libertà dei Comuni di dare vita o meno a questo ente, ma che tendenzialmente porti ad una uniformità tra le varie forme oggi esistenti: comunità montane, unioni, consorzi;
- di pervenire alla legificazione dell'ambito territoriale di operatività dell'ente associativo, una volta che questo ambito sia stato concertato tra i Comuni, quale elemento essenziale per garantire la stabilità del processo associazionistico e la piena attuazione del principio di sussidiarietà istituzionale;
- di disciplinare compiutamente i profili organizzativi della successione tra enti.

## 2. *Una panoramica generale*

Prima di entrare nel merito delle proposte, è il caso di provare a riassumere in poche parole il quadro generale delle regole e delle compatibilità di cui tenere conto. Per semplicità, mi giovo a tal fine di un linguaggio assertivo, che però riproduce – ac-

canto a enunciati del tutto pacifici – opinioni personali.

Comuni, Province e Città metropolitane sono gli unici enti locali costituzionalmente necessari. La Regione non può incidere sulle norme relative agli organi di governo di questi né sulla individuazione delle loro funzioni fondamentali, ambiti che la Costituzione affida alla legge dello Stato. La Regione, inoltre, deve rispettare l'autonomia di questi enti, esercitando nei loro confronti solo i poteri derivanti dall'attuazione del principio di sussidiarietà: poteri sostitutivi e poteri di organizzazione e svolgimento delle funzioni, esclusivamente in materia regionale e in misura proporzionata allo scopo.

Lo Stato definisce le funzioni fondamentali degli enti locali costituzionalmente necessari e dispone sulla legislazione elettorale e sugli organi di governo di questi. Lo Stato, inoltre, deve rispettare l'autonomia degli enti locali, esercitando nei loro confronti solo i poteri derivanti dall'attuazione del principio di sussidiarietà: poteri sostitutivi e poteri di organizzazione e svolgimento delle funzioni, esclusivamente in materia statale e in misura proporzionata allo scopo. Tutte le norme organizzative che lo Stato intende imporre agli enti locali devono rispondere a questa esigenza.

Lo Stato può, inoltre, dettare regole, in virtù della competenza esclusiva sulla concorrenza, sui soggetti di diritto privato che gli enti locali costituzionalmente necessari e gli altri enti pubblici istituiscono per esercitare attività di rilievo economico. Detta (soprattutto) regole per il coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, sulle funzioni fondamentali che ricadono nelle materie di competenza esclusiva statale, lo Stato può dettare regole per l'esercizio associato, ma solo in un senso ristretto: escludendo l'esercizio associato per talune, ammettendolo per altre in via generale, rimettendo comunque la scelta alle determinazioni organizzative degli enti locali. Per tutte le funzioni fondamentali – dunque anche quelle rientranti nella disciplina legislativa regionale – non appare però possibile che lo Stato stabilisca obblighi di esercizio associato, in quanto ciò si porrebbe in contraddizione con la nozione stessa di funzione fon-

damentale.

A tale unico fine (esercizio volontario di gestioni associate), può prevedere strumenti generali che gli enti locali possono utilizzare: la convenzione di delega, la convenzione che costituisce un ufficio comune, la convenzione che istituisce un consorzio, ecc.

Questi strumenti tuttavia devono essere considerati non esclusivi, essendo comunque rimessa all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali costituzionalmente necessari l'utilizzazione di strumenti ulteriori, ammessi dall'ordinamento generale. In questo senso, la legge statale dovrebbe riconoscere agli enti locali il potere di costituire, mediante convenzione, nuovi soggetti pubblici a base associativa, e a questi riconoscere lo *status* di *altri enti locali*. Solo leggi di settore (in materie, attinenti funzioni fondamentali o meno, di esclusiva competenza statale) possono imporre, in quanto attuazione del principio di sussidiarietà, scelte determinate sull'organizzazione delle funzioni degli enti locali. Alla Regione spetta un potere analogo a quello statale, nelle materie di sua competenza esclusiva e di competenza concorrente, con in più la possibilità di stabilire quali tra queste funzioni (che non ricadano tra quelle fondamentali) *devono* essere esercitate in forma associata.

La "materia" *ordinamento degli enti locali* non è dunque più ricostruibile in termini unitari (ed affidata unicamente allo Stato). Lo Stato ha competenza legislativa limitata a quanto prevede espressamente l'articolo 117, comma 2, della Costituzione; le Regioni hanno competenza limitata agli altri campi; gli enti locali hanno uno spazio autonomo di regolazione, derivante dalla potestà statutaria costituzionalmente garantita, che né lo Stato né le Regioni possono comprimere.

Ogni *incisione* dell'autonomia degli enti locali deve fondarsi su parametri di ragionevolezza e proporzionalità. In particolare, Stato e Regioni possono istituire nuovi enti o prevedere nuove figure di enti locali o a partecipazione degli enti locali, che si impongono solo se basati su finalità unitarie costituzionalmente apprezzabili (e le finalità costituzionalmente apprezzabili saranno, il più delle volte e per forza di cose, di livello regionale).

Se in linea di principio, dunque, non dovrebbe esistere l'unione di Comuni in sé, forma utilizzabile per qualsiasi gestione associata, o la Comunità montana in sé, ecc., ma solo *unioni per fare determinate cose* e *Comunità montane per fare determinate cose*, esigenze pratiche e esigenze imprescindibili di unitarietà dell'ordinamento e di uniforme applicazione delle norme sullo *status* degli amministratori e sul coordinamento finanziario (di competenza statale) consigliano una strada diversa: normativa statale di base e suppletiva di dettaglio, e normativa regionale sostanzialmente autonoma e prevalente (salvo per gli aspetti concernenti lo *status* degli amministratori e il coordinamento della finanza pubblica).

Quanto alla possibilità di conferire, da parte di Regione e Stato, funzioni ad altri enti locali, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 244 del 2005, ha probabilmente accolto in linea generale questa possibilità, sempre che gli enti locali interessati abbiano base associativa e che ciò corrisponda a criteri di adeguatezza.

Da quanto detto, dovrebbe derivare la maggiore responsabilità della Regione nella promozione e nel funzionamento delle istituzioni intercomunali.

Che di queste istituzioni vi sia permanente bisogno non ci sono dubbi. Si pone, semmai, oggi il problema di ricondurre queste istituzioni ad un unico tipo, le unioni di Comuni (come si dirà, riformate nell'ordinamento), o quantomeno di tendere verso questo obiettivo.

Sul punto, si ritiene che la Regione debba operare un intervento normativo volto almeno ad affiancare (se non a sostituire) all'organizzazione delle unioni di origine statale una organizzazione delle unioni più vicina alle esigenze delle realtà del territorio. Ciò è direttamente collegato con la riflessione sulla disciplina delle gestioni associate e sulla possibilità di arricchire il quadro delle forme associative.

Delle istituzioni intercomunali occorre garantire una buona *performance* amministrativa. Ciò vuol dire che occorre puntare alla loro *unicità* nel territorio di competenza. Perciò, la legge regionale dovrà affrontare il tema dell'assetto complessivo del-

le relazioni locali, verificando che a complessità non si aggiunga ulteriore complessità. Oltre a queste istituzioni intercomunali dovrebbe esserci solo la cooperazione di area vasta, di livello provinciale o ultra provinciale (ATO rifiuti e acqua).

### 3. Norme statali per l'associazionismo

La prima operazione che lo Stato deve fare è ad ampio raggio: sopprimere tutte le norme che, ad oggi, impediscono l'effettivo svolgimento in forma associata di funzioni comunali in materie di propria competenza. Vengono in rilievo principalmente le norme impeditive che disciplinano oggi:

- le attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale (articolo 54 del TUEL);
- le funzioni del Sindaco quale autorità di protezione civile (articolo 15 della legge 225/1992);
- l'ambito territoriale (comunale) nel quale opera la qualifica di agente di polizia giudiziaria per gli agenti della polizia municipale (articolo 57 del codice di procedura penale);
- la gestione degli appalti di lavori mediante centrali di committenza (articolo 33 del d.lgs. 163/2006 Codice degli appalti), e dunque – ad esempio - la possibilità di attivare gestioni associate in grado di espletare gare d'appalto fino alla stipula del contratto, individuando quindi un ente responsabile della gestione associata cui vengono affidate le funzioni di stazione appaltante;
- trasferimenti, comandi, distacchi, contrattazione decentrata, ecc., nei casi di gestione associata.

Ciò che si propone, dunque, è di “rileggere” l'ordinamento – e di modificarlo – in funzione del *favor* verso l'esercizio associato di funzioni comunali.

La seconda operazione è di prevedere una disciplina generale sufficientemente compiuta delle convenzioni mediante le quali un Comune delega funzioni ad un altro Comune o me-

dianche le quali sono costituiti uffici comuni tra più Comuni. La scarsa disciplina esistente pone infatti troppi problemi applicativi, di carattere amministrativo, che nei fatti non facilitano questo livello non entificato della gestione associata. Si tengano solo a mente profili come: l'esercizio della potestà regolamentare sullo svolgimento della funzione e sull'organizzazione degli uffici; il contenzioso; la gestione dei procedimenti di spesa.

La terza operazione attiene alla disciplina degli enti locali associativi. È possibile e opportuno che, a parte talune fattispecie (ATO rifiuti e acqua, ecc.), sia stabilito il principio dell'unicità della forma associativa entificata. Cioè: fatta salva la possibilità di procedere a gestioni associate mediante le figure non entificate di delega e di costituzione di uffici comuni, quando si procede invece alla costituzione di un nuovo ente locale associativo, questo deve essere il riferimento per la generalità delle funzioni comunali.

Dunque, non dovrebbe essere possibile partecipare contemporaneamente a Comunità montane, unioni di Comuni o consorzi di Comuni (un po' sulla linea già intrapresa con la legge finanziaria per il 2008). L'ente dovrebbe essere unico, e costituito sostanzialmente sulla base dell'attuale unione di Comuni, per la cui disciplina lo Stato dovrebbe procedere così:

- prevedere l'atto di costituzione;
- prevedere le condizioni minime per riconoscere le prerogative dello *status* di amministratore;
- prevedere le regole per il coordinamento delle finanze pubbliche;
- in via solo suppletiva, in assenza di espressa disciplina regionale, prevedere le norme essenziali di funzionamento.

Questo ente, come si dirà di qui a poco, dovrebbe invece essere compiutamente disciplinato dalla legge regionale.

La quarta operazione dovrebbe consistere nella disciplina della successione tra enti associativi (successione nei rapporti attivi e passivi e, in particolare, nei rapporti di lavoro, e neutralità ai fini delle regole del patto di stabilità o dei limiti nelle assunzioni; subentro nelle funzioni, ecc.).

Infine, la quinta operazione dovrebbe consistere nello sciogliere il nodo della obbligatorietà o meno della gestione associata di funzioni comunali. Il tema può essere correttamente affrontato dallo Stato per le funzioni – di sua competenza legislativa esclusiva – che non siano qualificate funzioni fondamentali (art. 117 Cost.), ma conferite in sussidiarietà (art. 118 Cost.). Nessuna norma di principio, invece, dovrebbe essere posta al legislatore regionale, che nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva dovrebbe essere libero di individuare i casi e le modalità di gestione obbligatoria.

Lo Stato, inoltre, potrebbe individuare i casi in cui – non tutte ma alcune – funzioni fondamentali *possano* essere gestite in forma associata (casi di funzioni fondamentali in senso debole).

È chiaro che tutte queste operazioni, per avere successo, devono porsi il tema – cui già si accennava – degli istituti di gestione del personale.

Coerente appare, infine, quanto previsto nel ddl sul federalismo fiscale, sulle premialità da stabilire per le unioni di Comuni.

Un apparato siffatto di norme statali è del tutto alternativo alle attuali disposizioni del TUEL su Comunità montane, unioni di Comuni, consorzi, convenzioni, disposizioni che vanno interamente soppresse (come nel caso delle Comunità montane) o profondamente modificate (come nel caso delle Unioni di Comuni).

#### 4. Norme regionali per l'associazionismo

È chiaro che, così modificato il quadro normativo statale, alle Regioni deve essere affidato il compito di porre la disciplina fondamentale dell'ente associativo, inscrivendola nella complessa trama delle istituzioni della sussidiarietà.

Comunità montane, Unioni di Comuni e consorzi dovrebbero perciò essere oggetto di specifici interventi normativi di livello regionale, fondati su tre caratteri:

- tendenziale uniformità della forma associativa, verso il

- modello dell'Unione di Comuni;
- possibilità di esaltare la "comunalità" di questo ente, e dunque possibilità di prevedere in suo favore non solo il conferimento di funzioni da parte dei Comuni ma anche direttamente della Regione, ogni qual volta l'adeguatezza possa essere raggiunta al livello intercomunale piuttosto che provinciale; ciò consente, peraltro, di evitare barocche costruzioni sulla differenza tra titolarità ed esercizio di funzioni conferite;
- valorizzare la scelta comunale sull'adesione o meno all'ente, ma – una volta fatta la scelta – puntare decisamente sulla stabilità dell'ente. In tal senso, appare necessario risolvere il problema della sua dimensione territoriale, che andrebbe affidata alla legge regionale.

Dunque, come si può notare, la proposta qui avanzata è quella di una disciplina regionale delle unioni, condizionata dalla disciplina statale sul coordinamento della finanza pubblica e sullo *status* degli amministratori, ma – per il resto – del tutto libera di risolvere i due problemi di fondo dell'ente associativo comunale: la sua stabilità territoriale e le regole fondamentali del suo funzionamento (potestà statutaria e regolamentare).

Allo stesso modo, poste alcune regole essenziali dello Stato in materia successoria, spetterebbe alla Regione la disciplina dell'estinzione e della successione tra gli enti.