

# **Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali**

*di Rita Filippini e Alessandra Maglieri (\*)*

## **Sommario**

**1.** *Il nuovo assetto costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni ed il mancato adeguamento del TUEL.* – **2.** *Le leggi regionali di riordino delle Comunità montane adottate in attuazione della legge finanziaria 2008.* – **3.** *I nuovi ordinamenti delle Comunità montane.* – **3.1.** *Tripartizione o quadripartizione degli organi: la Conferenza dei Sindaci.* – **3.2.** *Il ruolo riservato ai Sindaci in seno agli organi.* – **3.3.** *Modalità di elezione e composizione degli organi rappresentativi. Problematiche di rappresentanza delle minoranze.* – **3.4.** *Gli organi esecutivi (Giunta e Presidente): composizione e modalità di elezione.* – **4.** *Le funzioni delle Comunità montane.* – **5.** *Status degli amministratori e indennità.* – **5.1.** *Riduzione di indennità e gettoni.* – **5.2.** *Divieto di cumulo e diritto di opzione.* – **5.3.** *Rimborso spese.* – **6.** *Ordinamento e le funzioni delle Unioni.* – **6.1.** *Trasformazione di Comunità montane in Unioni.* – **6.2.** *Regolazione delle ipotesi di sovrapposizione tra Comunità montane ed Unioni.* – **6.3.** *Forma di governo e articolazione degli organi.* – **6.4.** *Requisiti minimi per le Unioni.* – **7.** *Alcuni spunti di sintesi e prospettive.* – **8.** *Un contesto in continua evoluzione.*

## **1. Il nuovo assetto costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni ed il mancato adeguamento del TUEL**

La disciplina generale delle forme associative tra enti locali è tuttora contenuta nel Capo V del Titolo II del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli

---

(\*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione di un intervento di Rita Filippini al seminario Legautonomie «Le forme di gestione associata di funzioni e servizi degli enti locali», Viareggio, 8 ottobre 2008. In particolare, Rita Filippini ha redatto i paragrafi 1, 2, 3, 6, 7 e 8; Alessandra Maglieri, i paragrafi 4 e 5.

enti locali» (d'ora in poi TUEL), adottato l'anno precedente a quello della riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che ha, tra l'altro, modificato profondamente l'assetto delle potestà statali e regionali anche per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali <sup>(1)</sup>. Il testo dell'art. 128 della Costituzione, ora soppresso <sup>(2)</sup>, riservava infatti allo Stato l'intera disciplina dell'ordinamento degli enti locali, ben più ampiamente di quanto oggi disponga l'art. 117, c. 2, lett. p), che trattiene al legislatore statale esclusivamente la disciplina del sistema elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Il TUEL era quindi intervenuto a disciplinare le forme tipiche di cooperazione tra enti locali in un contesto dominato dalla piena competenza statale, demandando ai legislatori regionali solo un ambito limitato di intervento in tema di Comunità montane e di incentivazione alla costituzione di forme associative.

Dopo la riforma costituzionale è da escludersi che competa ancora allo Stato individuare in modo uniforme a livello nazionale i modelli associativi tra enti locali. A sostegno di tale conclusione possono citarsi numerosi elementi.

Sul punto è intervenuto dapprima il Consiglio di Stato (parere 29 gennaio 2003, n. 1506/02 <sup>(3)</sup>) che ha ricondotto le Comu-

---

(1) All'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 molti autorevoli Autori hanno affermato come, per effetto della riforma costituzionale, si fosse prodotta una rottura della unitarietà dell'ordinamento degli enti locali, tipica dell'assetto costituzionale previgente, a favore delle potestà legislative regionali. Sul punto si vedano tra gli altri: G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, tutti pubblicati in *Le regioni*, n. 2-3/2002, rispettivamente, pp. 321 ss., 343 ss., 383 ss., 409 ss.

(2) L'art. 128 della Costituzione, abrogato dall'art. 9, comma 2 della legge costituzionale n. 3/2001, prevedeva: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

(3) Il parere è reperibile nel sito web di UNCEM – Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti montani, al seguente link: <http://www.uncem.it/categories/quesi->

nità montane alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in quanto la materia non risulta inserita né tra le competenze esclusive statali, né tra quelle concorrenti regionali. Tale orientamento ha trovato poi autorevole conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 229 del 2001, 244 e 456 del 2005) che ha ritenuto tassativa l'elencazione degli enti indicati dall'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., su cui lo Stato ha potestà legislativa in merito agli organi di governo ed alla individuazione delle funzioni fondamentali. La Corte ha affermato dunque che la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione<sup>(4)</sup>.

Tale ragionamento deve essere esteso, a parere di chi scrive, anche alle Unioni di comuni, posto che, come la Corte stessa ricorda, le Comunità montane sono forme associative assimilabili alle Unioni di comuni.

La tesi della sussistenza di una potestà legislativa regionale ordinamentale in materia di forme associative trova conferme ulteriori, oltre che nel dato letterale, anche sotto il profilo sistematico, in virtù del ruolo di impulso al processo di aggregazione intercomunale da tempo riconosciuto alla Regione, definita dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 343/1991, «centro propulsore e di coordinamento nell'intero sistema delle autonomie locali»<sup>(5)</sup>. La disciplina dei livelli intercomunali è inoltre strettamente legata alla corretta allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei nuovi principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sanciti

---

[ti/2004/05/20.html](#).

(4) Per alcuni commenti alla sentenza n. 244/2005 della Corte costituzionale si veda: G. SCIULLO, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2005, p. 1035 ss.; C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e «controllo sostitutivo» nei confronti degli organi*, in *Le regioni*, n. 1/2006, p. 122 ss. A commento della sentenza n. 456/2005 della Consulta si veda, tra gli altri, T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le regioni*, n. 2-3/2006, p. 544 ss.

(5) Cfr. L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991, p. 2738 ss.

dall'art. 118 Cost.: ed è innegabile che, nel quadro costituzionale vigente, la potestà di allocare le funzioni amministrative, in virtù della competenza legislativa concorrente e residuale (117, cc. 3 e 4 Cost.) spetti, in via di principio, alle Regioni, salvo che per le competenze tassativamente riservate al legislatore statale dall'art. 117, c. 2, ivi inclusa l'individuazione delle *sole funzioni fondamentali* dei Comuni.

Alla luce di questo quadro, deve registrarsi con favore la posizione recentemente espressa dal Ministro dell'Interno Maroni, il quale – intervenendo alla VIII Conferenza Nazionale ANCI<sup>(6)</sup> Piccoli Comuni il 12 settembre 2008 a Mogliano Veneto (TV) ed alla XXV Assemblea Annuale ANCI il 23 ottobre 2008 a Trieste<sup>(7)</sup> – ha riconosciuto che le Comunità montane sono di competenza esclusiva delle Regioni; allo stesso modo, a nostro avviso, si deve riconoscere che anche le Unioni rientrano ora nella piena competenza legislativa regionale, perché il ragionamento costituzionale sotteso è il medesimo. Di questi elementi è auspicabile che il Ministro tenga conto nell'annunciato progetto di revisione del TUEL, che dovrebbe finalmente intervenire ad adeguare la disciplina statale al mutato quadro costituzionale dopo i reiterati tentativi di riforma non approdati a conclusione, quali:

a) la delega legislativa per l'adeguamento del TUEL alla riforma costituzionale contenuta nella legge La Loggia (n. 131/2003), ed il relativo schema di decreto delegato adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, su proposta dell'allora Ministro Pisanu, in prossimità della chiusura della legislatura, ed a pochi giorni dalla scadenza della delega (fine anno 2005);

b) il disegno di legge delega per l'adozione del Codice delle autonomie, presentato dal Governo Prodi su proposta del Ministro Lanzillotta, tenendo conto delle proposte unitarie presenta-

---

(6) ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani.

(7) Entrambi gli interventi video del Ministro Maroni sono reperibili nel sito web di Ancitel rispettivamente ai seguenti link:

<http://videointerviste.ancitel.it/index.cfm?int=227&arg=15&Pag=2;>

<http://videointerviste.ancitel.it/index.cfm?int=255&arg=17&Pag=7.>

te al Governo dalle Regioni e dalle associazioni degli enti locali, decaduto prima dell'approvazione definitiva per lo scioglimento anticipato delle Camere <sup>(8)</sup>.

A quest'ultimo disegno di legge, in particolare, ha annunciato di volersi ispirare il Ministro Maroni nell'elaborazione della nuova proposta di riforma <sup>(9)</sup>: tale scelta, sia pure condivisibile, dovrà tener conto di ciò che è accaduto negli ultimi mesi, e, in particolare, delle norme statali nel frattempo emanate sulle Comunità montane e della legislazione regionale intervenuta in materia. Infatti, la mancata attuazione della riforma costituzionale del 2001 ha fatto sì che si siano diffuse iniziative dei legislatori regionali che hanno aggirato l'ostacolo della mancata riforma del TUEL in via interpretativa, in considerazione della potestà legislativa regionale in materia, occupando spazi normativi ancora coperti dal TUEL medesimo. Si è seguita, dunque, la via della «cedevolezza» delle norme statali di fronte all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni competenti in materia. Il fenomeno è particolarmente evidente nel ricco *corpus* normativo che è disceso dalla attuazione, da parte delle Regioni, delle disposizioni statali della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008) in materia di Comunità montane (art. 2, cc. 16-22).

---

(8) Il 19 gennaio 2007 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge delega per l'adozione del Codice delle autonomie, elaborato dai Ministri dell'Interno Giuliano Amato, e degli Affari regionali Linda Lanzillotta. Tale disegno di legge delega è stato poi presentato in Senato il 5 aprile 2007 dove ha assunto la numerazione A.S. 1464 senza essere tuttavia definitivamente approvato. In tema si veda, tra gli altri, l'editoriale di R. BIN, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le regioni*, n. 6/2006, p. 1051 ss.

(9) Da ultimo, il Ministro Maroni ha annunciato, nel corso della richiamata (cfr. nota n. 7) Assemblea Annuale di ANCI (svoltasi a Trieste dal 22 al 25 ottobre 2008), l'imminente approdo del Codice delle autonomie in Consiglio dei Ministri. Tale Codice sarà articolato in cinque distinti provvedimenti che seguiranno altrettanti autonomi percorsi di approvazione e avranno ad oggetto: 1. funzioni fondamentali; 2. riforma della polizia locale; 3. piccoli comuni; 4. città metropolitane; 5. ordinamento degli enti locali. Si veda l'ampia pagina dedicata al tema da Italia Oggi del 24 ottobre 2008, p. 19.

## 2. *Le leggi regionali di riordino delle Comunità montane adottate in attuazione della legge finanziaria 2008*

La stagione «straordinaria» di riordino delle Comunità montane e delle altre forme associative tra enti locali che si è aperta con le leggi regionali attuative delle disposizioni della citata legge n. 244/2007 rivolte alle Comunità montane ed ispirate al principio del contenimento dei costi delle istituzioni offre un campo di analisi particolarmente interessante per verificare il concreto spazio entro il quale si è sviluppata, e può ulteriormente svilupparsi, la potestà legislativa regionale in materia.

Questa intensa stagione legislativa regionale è scaturita, peraltro, da disposizioni di dubbia legittimità costituzionale (ci si riferisce, in particolare, ai commi da 16 a 22 dell'art. 2 della citata legge). Lo stesso legislatore statale, evidentemente consapevole del rischio di essere giudicato incompetente a legiferare principi sull'ordinamento delle Comunità montane, ha invocato un altro titolo di competenza richiamando (con un *escamotage* più volte utilizzato dal legislatore statale per intervenire in ambiti di dubbia potestà legislativa statale) le esigenze di equilibrio della finanza pubblica: infatti, il comma 17, nell'imporre alle Regioni l'obbligo di adeguamento reca il seguente *incipit*: «al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica».

Due sole Regioni (Veneto e Toscana) hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale queste norme (i ricorsi sono tuttora pendenti); le altre vi hanno rinunciato perché, con tutta probabilità, è stato generalmente ritenuto condivisibile l'obiettivo ad esse sotteso, e cioè quello di razionalizzare ed ammodernare l'ordinamento delle Comunità montane, per ridurre i costi ed incrementarne l'efficienza.

Le Regioni che entro il termine del 30 giugno (termine indicato dalla stessa legge n. 244/2007 <sup>(10)</sup>) hanno legiferato in adeguamento alle disposizioni della legge finanziaria sono 12

---

(10) La Regione Campania ha approvato la sua legge di riordino proprio allo spirare del nuovo termine del 30 settembre, stabilito dal d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129.

(<sup>11</sup>) delle 15 che vi erano tenute (non lo sono per diversi motivi le 5 Regioni a Statuto speciale). Nessuna di queste leggi è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale per le norme relative al riordino delle Comunità montane e delle forme associative (<sup>12</sup>).

TAB. 1. – *Le leggi regionali*

Abruzzo	L.r. 27 giugno 2008, n. 10
Basilicata	L.r. 27 giugno 2008, n. 11
Calabria	L.r. 10 luglio 2008, n. 20
Campania	L.r. 30 settembre 2008, n. 12
Emilia-Romagna	L. r. 30 giugno 2008, n. 10
Liguria	L.r. 4 luglio 2008, n. 24
Lombardia	L.r. 27 giugno 2008, n. 19
Marche	L.r. 1° luglio 2008, n. 18
Molise	L.r. 27 giugno 2008, n. 19
Piemonte	L.r. 1° luglio 2008, n. 19;
Toscana	L. r. 26 giugno 2008, n. 37
Umbria	L.r. 12 giugno 2008, n. 10; l.r. 24/2007

(11) Al momento di chiusura del presente contributo mancano le leggi delle seguenti regioni: Lazio, Veneto e Puglia. Quest'ultima ha ritirato il suo disegno di legge, mentre la Regione Veneto, pur avendo presentato il proprio disegno di legge in Aula, non ha approvato la legge entro il termine fissato. Pertanto, sulle due Regioni, Veneto e Puglia, che non hanno adottato le leggi, dovrebbe ora scattare la procedura di soppressione *ex lege* delle Comunità montane disposta dalla stessa legge finanziaria per il 2008 (cfr. art. 2, comma 20). La Regione Lazio è, invece, in procinto di approvare la propria legge. Infatti, sono sottoposte all'esame del Consiglio regionale del Lazio tre proposte di legge regionale esaminate in forma abbinata e reperibili nel sito web della Regione Lazio (<http://www.consiglio.regione.lazio.it>): a) proposta di legge regionale n. 383 del 5 giugno 2008: «Soppressione delle comunità montane ed interventi regionali a favore dell'associazionismo sovra comunale»; b) proposta di legge regionale n. 390 del 23 giugno 2008: «Primo riordino delle comunità montane in attuazione dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244»; c) proposta di legge regionale n. 404 del 12 settembre 2008: «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane»; nonché la proposta di legge regionale n. 404 del 12 settembre 2008 concernente «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane e per la revisione delle zone omogenee di cui alla legge regionale 22 giugno 1999 n. 9 (Legge sulla montagna) e successive modifiche».

(12) Solo la legge della Regione Emilia-Romagna (l.r. n. 10/2008) è stata impugnata, ma per profili attinenti le tariffe del servizio idrico.

Queste leggi possono essere passate in rassegna raffrontando, innanzitutto, le scelte compiute rispetto alle tre direttrici di risparmio relative alle Comunità montane individuate dalla legge finanziaria, ovvero: *a)* riduzione del numero dei consiglieri; *b)* riduzione del numero delle Comunità montane; *c)* riduzione delle indennità. Possono, inoltre, essere analizzate sotto il profilo della disciplina di altre forme associative poiché molte leggi hanno collegato il riordino delle Comunità montane ad un più generale riassetto delle forme associative ed alla promozione di Unioni di comuni. Si evidenziano così spazi normativi che queste leggi hanno riempito anche con riferimento ad altri modelli associativi, diversi e ulteriori rispetto alle Comunità montane, con particolare riguardo alle Unioni.

### 3. *I nuovi ordinamenti delle Comunità montane*

Esaminando le leggi regionali sopra citate, il primo dato che appare evidente è che si è spezzato il dogma della unitarietà dell'ordinamento delle Comunità montane. Le leggi regionali hanno infatti ampiamente derogato il modello uniforme del TUEL, adattandolo alle esigenze dei propri territori. In base all'art. 27 del Testo unico, è utile ricordarlo, si configurava un assetto tripartito degli organi, con un Presidente, un organo rappresentativo con l'obbligo di garantire la rappresentanza delle minoranze ed un organo esecutivo che non doveva eccedere, per numero, un terzo dei consiglieri<sup>(13)</sup>. La legge disponeva inoltre che i componenti degli organi dovessero tutti rivestire la carica di assessore, consigliere o sindaco di uno dei Comuni partecipanti. Le leggi regionali si scostano in modo più o meno incisivo da tale modello come, nel seguito, si dimostrerà.

---

(13) Si veda L. VANDELLI e E. BARUSSO, *Commento all'art. 27 del d.lgs. n. 267/2000*, in L. VANDELLI (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie locali*, vol. 1-*Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Maggioli, 2004, p. 839 ss.



### 3.1. *Tripartizione o quadripartizione degli organi: la Conferenza dei Sindaci*

Per quanto riguarda la disciplina degli organi, due sole Regioni, il Piemonte e la Toscana, oltre a prevedere la classica tripartizione tra organo rappresentativo, organo collegiale esecutivo ed organo monocratico hanno previsto un ulteriore organo, di regola obbligatorio, formato da tutti i Sindaci, denominato Conferenza dei Sindaci<sup>(14)</sup> o Assemblea dei Sindaci<sup>(15)</sup>. In Piemonte, dell'Assemblea possono far parte, in luogo dei Sindaci, anche loro delegati; l'organismo ha funzioni consultive, e inoltre esprime parere obbligatorio e vincolante in ordine alla gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali. In Toscana, partecipano alla Conferenza tutti i Sindaci e, oltre ad essi, il Presidente della Comunità montana che può non essere un Sindaco; la Conferenza esercita funzioni importanti: propone, a maggioranza dei componenti o con la maggioranza più ampia prevista dallo statuto, le modifiche allo statuto della Comunità montana; inoltre adotta gli atti ed esercita le funzioni previsti dallo statuto, tranne quelli che la legge riserva all'assemblea. Si tratta di modelli evidentemente diversi da quello adottato in Emilia-Romagna, dove la Conferenza dei Sindaci è un organismo ulteriore solo eventuale, con funzioni consultive, che può essere istituito quando lo Statuto di una Comunità montana composta da più di otto Comuni opti per una Giunta a composizione ristretta, derogando alla regola per cui la Giunta è composta da tutti i Sindaci<sup>(16)</sup>.

### 3.2. *Il ruolo riservato ai Sindaci in seno agli organi*

Un ambito di indagine (collegato al tema delle Conferenze dei Sindaci) che appare particolarmente interessante è quello legato al ruolo che le diverse leggi di riordino territoriale assegnano ai Sindaci in seno agli organi di governo dell'ente asso-

---

(14) V. art. 7, c. 8., l.r. Toscana n. 37/2008.

(15) V. art. 11 *bis*, l.r. Piemonte n. 16/99, introdotto dall'art. 16 della l.r. n. 19/2008.

(16) Cfr. art. 5, c. 5, l.r. Emilia-Romagna n. 10/2008.

ciativo (Comunità montana o Unione di comuni). È questo un tema di fondamentale importanza, non tanto in ragione del risparmio di spesa che comporta (il Sindaco, l'Assessore o il Presidente dell'ente associativo non cumula una nuova indennità a quella che già gli spetta), ma come scelta politica legata all'idea che gli enti associativi non debbano mai configurarsi come enti terzi, autonomi e potenzialmente contrapposti ai Comuni che vi aderiscono, bensì come soggetti che portano a sintesi le istanze e i bisogni dei Comuni stessi, conseguendo quella «adeguatezza» dimensionale che spesso manca ai Comuni singolarmente considerati <sup>(17)</sup>.

Alla luce di queste considerazioni è dunque interessante sviluppare l'analisi sul ruolo dei Sindaci nel governo degli enti associativi e, nel nostro caso, di Comunità montane ed Unioni.

Cruciale è, in questo senso, la presenza negli enti associativi dei Sindaci, punti di riferimento dei cittadini che li eleggono direttamente.

Questa visione, del resto, è stata lucidamente enunciata come uno dei principali criteri direttivi dell'imminente riforma del TUEL dal Ministro Maroni, in occasione del suo già ricordato intervento all'Assemblea ANCI di fine ottobre 2008, dove il Ministro stesso ha affermato che, applicando il principio di sussidiarietà, il soggetto che deve essere investito della responsabilità di governo del territorio è il Sindaco per cui, ove nello stesso territorio insistano più enti intermedi, occorre che questi comunque non sottraggano al Sindaco la sua fondamentale funzione e responsabilità di governo.

Molte leggi regionali (oltre alle norme sulla Conferenza dei Sindaci) prevedono che gli organi fondamentali della Comunità montana, assembleare ed esecutivo, siano composti dai Sindaci.

In particolare, tutti i Sindaci dei comuni aderenti sono componenti di diritto della Giunta in Emilia-Romagna <sup>(18)</sup> e Marche

---

(17) Non si dimentichi che il 70% dei Comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti, soglia che convenzionalmente individua i piccoli comuni.

(18) V. art. 5, c. 4, l.r. n. 10/2008, che prevede che la Giunta sia composta da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti.

(<sup>19</sup>). Questa soluzione è possibile anche in Toscana, in alternativa alla Conferenza dei Sindaci. In Umbria, Lombardia e Campania, pur non essendo i Sindaci membri di diritto della Giunta (anche perché è limitato il numero massimo degli assessori), le rispettive giunte comunitarie devono essere composte da Sindaci o Assessori.

Altre Regioni prevedono invece che i Sindaci siano membri di diritto degli organi assembleari rappresentativi anziché degli organi esecutivi o, talvolta, di entrambi.

In particolare, l'organo rappresentativo è composto da tutti i Sindaci o loro delegati (delega permanente) in Liguria (<sup>20</sup>), Lombardia (<sup>21</sup>) e Campania (<sup>22</sup>).

La Basilicata prevede un modello analogo, con Sindaci o loro delegati membri di diritto dell'organo assembleare delle Comunità Locali (<sup>23</sup>) e altri componenti elettivi a garanzia delle minoranze. Anche la Toscana, che ha previsto, come già rilevato, la Conferenza dei Sindaci come organismo di regola necessario, prevede anche che i Sindaci siano membri di diritto del Consiglio insieme ad altri rappresentanti (<sup>24</sup>); ed anche in Emilia-Romagna gli Statuti possono prevedere questa possibilità (<sup>25</sup>). Nelle leggi delle Regioni Molise, Abruzzo e Calabria, invece, nessuno speciale ruolo è riservato ai Sindaci come membri di diritto.

---

(19) Cfr. art. 14, comma 1, l.r. n. 18/2008. Oltre ai Sindaci sono componenti della Giunta anche il Presidente ed il Vicepresidente ove essi eventualmente non fossero Sindaci.

(20) Si veda l'art. 16, l.r. n. 24/2008, ai sensi del quale il Consiglio Generale è composto dal Sindaco di ciascun Comune o da un Consigliere o Assessore da lui nominato.

(21) Ai sensi dell'art. 4, c. 2, l.r. n. 19/2008, l'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti o da loro delegati, scelti tra assessori e consiglieri, ma lo Statuto può prevedere, *senza oneri aggiuntivi, che dell'assemblea faccia parte, oltre al Sindaco, un consigliere eletto dalla minoranza consiliare di ciascun consiglio comunale.*

(22) Identica alla Regione Lombardia è la disciplina della Regione Campania. L'art. 9, comma 1 della l.r. 12/2008 prevede che «Il consiglio generale è composto dai sindaci dei comuni partecipanti o da loro delegati, scelti dai sindaci tra gli assessori e i consiglieri dei rispettivi comuni».

(23) Cfr. art. 2, c. 3, lett. a), l.r. n. 11/2008.

(24) V. art. 7, c. 4, l.r. n. 37/2008.

(25) Cfr. art. 5, c. 2, lett. c), l.r. n. 10/2008.

### 3.3. *Modalità di elezione e composizione degli organi rappresentativi. Problematiche di rappresentanza delle minoranze*

L'esame viene condotto considerando, sullo sfondo, che uno degli obiettivi dati alle Regioni dalla legge finanziaria era la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi.

Alcune Regioni (Umbria, Abruzzo e Calabria), pur nel rispetto dell'obiettivo di riduzione del numero massimo dei consiglieri, hanno conservato il modello tradizionale di elezione, ad opera del Consiglio di ciascuno dei comuni aderenti, di un certo numero di rappresentanti nel Consiglio della Comunità montana<sup>(26)</sup>. Alcune leggi (Calabria e Abruzzo) prevedono un solo rappresentante per ciascun Comune: ciò pone, evidentemente, problemi di rappresentanza delle minoranze.

Altre Regioni, già ricordate, prevedono una composizione dell'organo con soli membri di diritto, che sono Sindaci o loro delegati. Anche in questi casi la presenza di un solo rappresentante per Comune pone problemi di garanzia delle minoranze.

Altre Regioni, infine, hanno abbandonato il modello di elezione dei rappresentanti da parte di ciascun consiglio Comunale, e hanno scelto, come modalità elettiva, di individuare il corpo elettorale nell'assemblea congiunta dei consiglieri dei Comuni aderenti alla Comunità montana: così è nelle Regioni Piemonte<sup>(27)</sup> Marche<sup>(28)</sup> e, parzialmente, in Basilicata<sup>(29)</sup> dove con questa modalità viene eletto il 25% dei consiglieri. Anche in Emilia-Romagna questa modalità è rimessa alla eventua-

---

(26) In particolare, l'Umbria prevede tre rappresentanti per ciascun comune (art. 10, l.r. n. 24/2007); l'Abruzzo un solo rappresentante per ciascun comune (art. 12, c. 2, l.r. n. 10/2008); per la Calabria, il numero di rappresentanti per Comune è uno solo per comuni sotto i 5000 abitanti, e sale a 3 negli altri casi (art. 10, l.r. n. 20/2008).

(27) Cfr. art. 19, l.r. n. 19/2008 che ha introdotto l'art. 15 *bis* nella l.r. n. 19/1999.

(28) V. art. 11, l.r. n. 18/2008.

(29) Cfr. art. 20, c. 3, lett. a), l.r. n. 11/2008: proprio a fini di tutela delle minoranze, la legge prevede che oltre ai membri di diritto, che sono i Sindaci, siano componenti del Consiglio un ulteriore 25% di componenti eletti da un corpo elettorale unico formato dai consigli dei comuni aderenti alla Comunità locale.

le scelta statutaria <sup>(30)</sup>.

Altre Regioni infine hanno scelto modelli ibridi dove, accanto ai Sindaci membri di diritto, gli altri componenti del consiglio sono rappresentanti eletti: così in Toscana (altri 2 rappresentanti eletti da ciascun consiglio comunale) o Basilicata nel caso già ricordato (25% eletto dall'assemblea intercomunale di consiglieri comunali). Oppure, come nel caso della Regione Emilia-Romagna, i diversi modelli sono previsti come alternativi tra loro e la scelta tra l'uno e l'altro è rimessa allo Statuto comunitario.

L'esame della composizione e delle modalità di elezione dei Consigli mostra come molte leggi, anche per rispettare l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero dei consiglieri, hanno derogato ad una regola fondamentale prevista nell'art. 27 TUEL, secondo cui nell'organo rappresentativo deve essere garantita la rappresentanza delle minoranze. Occorre, tuttavia, tener conto che l'esigenza di garantire la rappresentanza delle minoranze, anche se non può più derivare dall'obbligo di soggiacere a principi dettati dalla legge statale (che non ha competenza a dettarli), sembra scaturire ugualmente dai principi generali dell'ordinamento, se consideriamo che le Comunità montane, come le Unioni, possono svolgere in forma associata anche funzioni comunali «regolative», ordinariamente spettanti nei singoli Comuni ai consigli comunali (atti fondamentali di competenza dei consigli comunali *ex art. 42 TUEL*, come atti di programmazione, o regolamenti, convenzioni etc.): per adottare atti di questo tipo anche l'ente associativo, in questo caso la Comunità montana, dovrebbe essere dotato di un organo rappresentativo in cui, come avviene nei Consigli comunali, sia garantita la rappresentanza delle minoranze. È evidente che un organismo composto da soli Sindaci o da un solo rappresentante per singolo Comune sembra non fornire una simile garanzia.

Questo probabilmente spiega le previsioni (già richiamate) di alcune leggi regionali che correggono la composizione dell'organo consiliare inserendo, o prevedendo la possibilità di

---

(30) Cfr. art. 5, comma 2, l.r. n. 10/2008.

inserire, rappresentanti delle minoranze: così la Basilicata<sup>(31)</sup> che prevede  $\frac{1}{4}$  di consiglieri eletti nell'assemblea intercomunale dei consiglieri comunali; l'Emilia-Romagna<sup>(32)</sup> che prevede anch'essa una simile opzione; e la Lombardia<sup>(33)</sup> (identica anche la Campania<sup>(34)</sup>) dove nell'organo assembleare, oltre ai Sindaci o loro delegati, lo statuto può prevedere una rappresentanza delle minoranze consiliari dei singoli Comuni, finché ciò non comporti costi aggiuntivi.

### 3.4. *Gli organi esecutivi (Giunta e Presidente): composizione e modalità di elezione*

Si evidenziano anche in questo caso diversi modelli che caratterizzano la forma di governo della Comunità montana nelle recenti leggi di riordino. In molte Regioni, infatti, la Giunta è composta dal Presidente e da un numero di assessori (eletti o nominati), a sua volta diverso a seconda delle leggi regionali e che oscilla da un minimo di 2 in Calabria e Campania ad un massimo, in Lombardia, di 7 Assessori<sup>(35)</sup>.

In altre Regioni, già ricordate, le leggi prevedono che la Giunta sia composta da tutti i Sindaci, membri di diritto: si tratta di Emilia-Romagna, Marche e, se scelto dagli Statuti, Toscana<sup>(36)</sup>.

In Emilia-Romagna, se i Comuni sono più di otto, lo Statuto può optare per una Giunta a composizione ristretta, formata da non più di 5 assessori ma in tal caso i Sindaci devono essere membri di diritto del Consiglio oppure deve costituirsi anche la

---

(31) Cfr. art. 20, comma 3, lett. a), l.r. n. 11/2008.

(32) Cfr. art. 5, comma 2, lett. a), l.r. n. 10/2008.

(33) Cfr. art. 4, comma 2, l.r. n. 19/2008.

(34) Cfr. art. 9, comma 1, l.r. n. 12/2008.

(35) Da 4 a 6 assessori in Piemonte; non più di 3 in Toscana ed Umbria; da 3 a 5 compreso il Presidente in Liguria ed in Abruzzo; da 5 a 7 in Lombardia; non più di 4 in Basilicata e Molise; da 2 a 4 in Calabria ed in Campania (per quest'ultima: 4 se sono più di 14 Comuni, due negli altri casi). Nel Molise il criterio è che il numero massimo degli assessori non può essere superiore ad un terzo dei consiglieri, e comunque non più di 4.

(36) Si vedano rispettivamente: art. 5, comma 4, l.r. n. 10/2008; art. 14, comma 1, l.r. n. 18/2008; art. 7, comma 10, l.r. n. 37/2008.

Conferenza dei sindaci.

Quanto alle modalità di elezione, in Liguria ed Abruzzo gli assessori sono eletti dall'organo rappresentativo (Consiglio) tra i propri componenti <sup>(37)</sup>. Simile la situazione in Lombardia ed Umbria <sup>(38)</sup> dove i componenti della Giunta sono eletti dall'organo rappresentativo tra sindaci e assessori comunali (e dunque non nel proprio seno). In Umbria, inoltre, la Giunta è eletta su proposta del Presidente con le modalità previste in Statuto.

In Toscana e Piemonte, gli Assessori sono nominati dal Presidente tra i Consiglieri comunali; in Basilicata, possono essere nominati solo gli eleggibili a consiglieri.

Quanto alle modalità di elezione del Presidente, le 3 Regioni (Piemonte, Marche e Basilicata <sup>(39)</sup>), che prevedono che l'assemblea sia eletta dalla assemblea congiunta dei consiglieri di tutti i comuni aderenti alla Comunità montana fanno eleggere dal medesimo corpo elettorale anche il Presidente.

Toscana, Liguria ed Abruzzo <sup>(40)</sup> prevedono, invece, che il Presidente venga eletto dall'assemblea nel proprio seno (e quindi può non essere Sindaco).

In Lombardia e Umbria, il Presidente viene eletto dall'organo rappresentativo e deve essere Sindaco o Assessore <sup>(41)</sup>; in Lombardia può anche essere un consigliere di maggioranza.

In Emilia-Romagna <sup>(42)</sup> è lo Statuto della Comunità a disciplinare le modalità d'elezione del Presidente che deve necessariamente essere un Sindaco. È questa una peculiarità della legge della Emilia-Romagna: nessuna altra legge impone che il Presi-

---

(37) Si vedano: art. 15 ss. l.r. Liguria n. 24/2008; art. 16, c. 1, l.r. Abruzzo n. 10/2008.

(38) Cfr. art. 4, l.r. Lombardia n. 19/2008 e art. 2, l.r. Umbria n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 14 della l.r. n. 18/2003.

(39) Cfr. art. 19 l.r. Piemonte n. 19/2008 che ha inserito l'art. 15 *bis* nella l.r. n. 16/1999; art. 11, l.r. Marche n. 18/2008; art. 20, l.r. Basilicata n. 11/2008.

(40) Si vedano rispettivamente: art. 7, c. 11, l.r. n. 37/2008; art. 21, c. 1, l.r. n. 24/2008; art. 16, c. 1, l.r. n. 10/2008.

(41) V. art. 4, c. 4, l.r. Lombardia n. 19/2008 e art. 1, l.r. Umbria n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 13 della l.r. n. 18/2003.

(42) Cfr. art. 5, c. 4, l.r. n. 10/2008.

dente sia necessariamente un Sindaco, anche se tutte lo consentono. Un'altra peculiarità della legge Emiliano romagnola è l'aver previsto che lo Statuto sia approvato dai consigli comunali: questi elementi caratterizzano tale legge per l'essere quella che maggiormente assimila il modello delle Comunità montane a quello dell'Unione di comuni: essa vuole marcatamente configurare la Comunità montana come ente strumentale dei Comuni, ad essi servente e mai portatrice di logiche politiche separate.

#### 4. *Le funzioni delle Comunità Montane*

Varie leggi regionali di riordino delle Comunità montane affrontano il tema delle funzioni esercitabili dalle Comunità montane, precisandone la tipologia e le modalità di esercizio.

Alcune leggi regionali prevedono l'obbligo di esercizio associato, a livello di Comunità montana, di funzioni e servizi comunali. Si vedano:

- l'art. 6, l.r. Piemonte (che inserisce l'articolo 9 *quater* nella l.r. n. 16/1999), ai sensi del quale deve essere compiuta con legge regionale l'individuazione delle funzioni e dei servizi comunali da esercitare obbligatoriamente in forma associata a livello di Comunità montana;

- l'art. 20, c. 1, l.r. Toscana, che precisa anche che tale esercizio viene svolto dalla Comunità montana almeno per la maggioranza dei Comuni dell'ambito territoriale, e deve riguardare almeno una attività tra sportello unico delle attività produttive; corpo unico di polizia municipale; governo del territorio; progettazione e procedure di affidamento di lavori pubblici; servizi e attività educative; personale e altri servizi generali di amministrazione;

- l'art. 6, comma 2, l.r. Liguria, per la quale la totalità dei Comuni conferisce l'esercizio di almeno dieci funzioni o servizi alla Comunità montana <sup>(43)</sup>;

---

(43) Nello stesso articolo si menziona la proposta congiunta che i Comuni presentano



- gli artt. 10, 11 e 14, l.r. Emilia-Romagna, secondo cui le leggi regionali successive al riordino delle forme associative operato dalla medesima legge, disciplinano il conferimento alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di comuni di funzioni e compiti amministrativi e delle relative risorse, ispirandosi ai principi menzionati dall'art. 10 stesso. L'art. 11 della legge precisa che il conferimento volontario alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di funzioni comunali deve essere integrale, senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, e che deve essere effettuato, di norma, da tutti i Comuni aderenti. L'art. 14 prevede, per le Unioni e le Comunità montane, che per potere accedere ai contributi tali enti devono effettuare il conferimento integrale da parte di tutti i Comuni di almeno tre funzioni o servizi tra quelli elencati (che raddoppiano dopo due anni).

Previsioni simili, ma più sfumate o di ambito applicativo più limitato si rinvengono nelle seguenti altre leggi:

- art. 15, c. 3, l.r. Basilicata con riferimento alle nuove Comunità Locali («nei propri territori classificati come montani o parzialmente montani, le Comunità Locali esercitano le funzioni ed i compiti di Comunità montana»);

- art. 5, l.r. Umbria n. 24/2007 (che inserisce gli artt. 7 *bis*, 7 *ter* nella l.r. n. 18/2003) in materia di funzioni operative di protezione civile (il quale prevede che «Le Comunità montane costituiscono l'ambito di esercizio associato delle funzioni operative di protezione civile, per i Comuni con popolazione inferiore a 25 mila abitanti»). Qualche legge regionale elenca poi espressamente (ma spesso solo a titolo ricognitivo) le funzioni proprie o comunque attribuite alle Comunità montane (Piemonte<sup>(44)</sup>, Marche<sup>(45)</sup>, Basilicata<sup>(46)</sup>, Umbria<sup>(47)</sup>).

---

alla Regione per la costituzione della Comunità montana e in cui devono essere individuate almeno le medesime dieci funzioni o servizi, fra quelli indicati nella Tabella allegata alla legge (allegato B), che tutti i Comuni proponenti conferiscono alla Comunità montana.

(44) Gli articoli 4 e 5 della l.r. n. 19/2008 hanno introdotto, rispettivamente, gli articoli 9 *bis* e 9 *ter* nella l.r. n. 16/1999, in base ai quali le Comunità montane sono titolari di funzioni proprie in materia di: artigianato artistico e tipico; energia; patrimonio forestale; produzioni tipiche; turismo; usi civici. La legge precisa anche che tali fun-

## 5. Status degli amministratori e indennità

Tutte le leggi regionali in esame dedicano norme specifiche al tema delle indennità degli amministratori, nell'intento di ottemperare alle disposizioni della legge n. 244/2007, in particolare a quella di cui all'art. 2, comma 18, lettera c) ai sensi della quale tra i principi a cui devono attenersi le leggi regionali c'è anche la riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle Comunità montane, in deroga a quanto disposto dall'art. 82 TUEL<sup>(48)</sup>. Le norme regionali prevedono effetti-

---

zioni possono essere esercitate dalle Comunità montane singole o associate. L'art. 37 della l.r. n. 19/2008 stabilisce poi che fino al riordino delle funzioni amministrative conferite agli enti locali da effettuarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, sono attribuite alle Comunità montane funzioni proprie elencate espressamente nelle materie già indicate. Tra esse: a) in materia di artigianato e produzioni tipiche, la facoltà di rilascio ai residenti di autorizzazioni alla raccolta dei funghi epigei spontanei; in materia di energia, la promozione della gestione forestale sostenibile; in materia di turismo, la gestione dei servizi di informazione e accoglienza turistica offerti dal territorio. Inoltre, fino al riordino, sono loro attribuite anche le funzioni seguenti: a) dichiarazione di pubblica utilità, nonché funzioni amministrative connesse all'espropriazione per impianti funiviari; b) funzioni amministrative connesse all'espropriazione per costituzione coattiva servitù connesse alla gestione delle aree sciabili attrezzate.

(45) La l.r. n. 18/2008 dedica la Sezione I del Capo I della legge alle funzioni delle Comunità montane (artt. da 6 a 9).

(46) L'art. 15, comma 3, l.r. n. 11/2008 prevede che nei propri territori classificati come montani o parzialmente montani, le Comunità Locali esercitino le funzioni ed i compiti di Comunità montana. L'intero Titolo III è dedicato ai compiti delle Comunità Locali.

(47) L'allegato A alla l.r. n. 24/2007 contiene l'elenco delle funzioni amministrative delle Comunità montane, distinte in funzioni trasferite e delegate.

(48) Il Capo IV del Titolo III del TUEL, dedicato allo *status* degli amministratori locali, è stato oggetto di notevoli modifiche ad opera della legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008) e del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (c.d. Manovra d'estate). In sintesi, sono stati oggetto di modifiche gli articoli: 81 in tema di aspettative (modificato dall'art. 2, comma 24 della legge n. 244/2007); 82 in tema di indennità (modificato dall'art. 2, comma 25 della legge n. 244/2007 e, da ultimo, dall'art. 76, comma 3 del D.L. n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008); 83 in tema di divieto di cumulo (modificato dall'art. 2, comma 26 della legge n. 244/2007); 84 in tema di rimborso delle spese di viaggio (modificato dall'art. 2, comma 27 della legge n. 244/2007). In tema di *status* degli amministratori locali si veda C. ANGLANA, *Lo "status" degli amministratori locali*, in F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al Testo Unico*, Ipsosa, 2007, p. 453 ss.

vamente una riduzione delle indennità attraverso scelte normative tra loro diverse ed alcune di esse introducono norme che non riproducono esattamente il contenuto delle norme statali e alludono, quindi, ad una più ampia potestà legislativa regionale anche in questa materia, tradizionalmente ritenuta di esclusiva spettanza statale <sup>(49)</sup>.

Con riferimento alla decorrenza di tali norme, emerge tendenzialmente una loro applicabilità legata al rinnovo degli organi in base alla nuova disciplina e, dunque, dalla data fissata per lo svolgimento del primo turno delle elezioni amministrative del 2009 <sup>(50)</sup>.

### 5.1. Riduzione di indennità e gettoni

Alcune Regioni hanno introdotto norme che prevedono una riduzione in percentuale delle indennità degli organi delle Comunità montane. La Regione Toscana, ad esempio, ha disposto la riduzione del 5% delle indennità del Presidente e dei componenti della Giunta della Comunità montana <sup>(51)</sup>; la Regione Molise ha ridotto del 10 % le indennità di funzione ed il gettone di

---

(49) In dottrina è stato rilevato come, dopo la riforma costituzionale del 2001 e le successive, già citate, pronunce della Corte costituzionale in tema di Comunità montane, sia venuta meno l'unitarietà dell'ordinamento degli enti locali. Da tale considerazione, ad avviso della dottrina, discende una competenza legislativa residuale delle Regioni con riguardo a temi propri dell'ordinamento locale, compresi «aspetti che di per sé esulerebbero dalla competenza regionale», come, ad esempio, la «disciplina dello *status* degli amministratori delle Comunità montane, in particolare del regime delle aspettative e dei permessi, che si riverbera sul rapporto di lavoro di cui sia parte l'amministrazione e sul correlato trattamento previdenziale». Così G. SCIULLO, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale* cit., p. 1038.

(50) Così: art. 23, c. 6, l.r. Lombardia n. 19/2008; art. 8, l.r. Toscana n. 37/2008 (con la precisazione che se l'insediamento della nuova assemblea è previsto dopo il 1° luglio 2009, la riduzione opera comunque a decorrere dal 1° luglio 2009); art. 42, l.r. Piemonte n. 19/2008 (in coincidenza con la scadenza contestuale dell'attuale mandato amministrativo della maggioranza dei comuni facenti parte della Comunità montana). La legge della Regione Liguria prevede che dalla data di entrata in vigore della legge ai componenti degli organi delle Comunità montane spettino solo le indennità previste dalla stessa legge nella misura ivi stabilita e vieta alle Comunità montane di corrispondere indennità o altri emolumenti, di qualsiasi natura e a qualsiasi titolo, diversi da quelli previsti dalla nuova legge regionale (art. 60, commi 4 e 5).

(51) Cfr. art. 8, c. 1, l.r. n. 37/2008.

presenza ai Presidenti ed ai componenti degli esecutivi delle Comunità montane ed ai consiglieri comunitari <sup>(52)</sup>; la Regione Calabria riduce del 20% l'indennità del Presidente e degli Assessori delle Comunità montane come risultante dalla legge n. 244 del 2007, decurtandola altresì da quella eventualmente già percepita nella qualità di Sindaco o Assessore del Comune <sup>(53)</sup>.

Altre Regioni, nel ridurre le indennità degli organi delle Comunità montane, hanno utilizzato i parametri di riferimento applicabili ad alcune categorie di Comuni: la Regione Piemonte <sup>(54)</sup> ha stabilito che le indennità del Presidente e dei componenti l'organo esecutivo della Comunità montana siano rapportate a quelle degli amministratori dei Comuni con popolazione da 5001 fino a 10.000 abitanti, indipendentemente dalla popolazione montana complessiva dell'ente; la Regione Basilicata <sup>(55)</sup> ha previsto che le indennità di carica e le indennità di presenza siano disciplinate in conformità alla normativa in vigore per i Comuni con la medesima classe dimensionale; la Regione Umbria <sup>(56)</sup> ha stabilito che al Presidente della Comunità montana spetti una indennità pari a quella prevista dalla legge per i Sindaci dei Comuni ricompresi nella classe da 10 mila abitanti a 30 mila abitanti e ai componenti la Giunta della Comunità montana una indennità pari al 50% di quella dei componenti la Giunta dei Comuni ricompresi nella medesima classe di abitanti.

Un paio di Regioni hanno espressamente menzionato in legge l'entità delle indennità: la Regione Liguria <sup>(57)</sup>, prevedendo che al Presidente ed ai componenti della Giunta esecutiva sia attribuita un'indennità di funzione mensile come determinata nell'Allegato C alla legge, ossia, rispettivamente, Euro 1.000,00 ed Euro 400,00; la Regione Marche <sup>(58)</sup>, stabilendo che ai Vicepresidenti che non rivestono la carica di Sindaco spetti un'indennità non superiore a 500,00 Euro mensili.

---

(52) V. art. 8, c. 1, l.r. n. 19/2008.

(53) V. art. 22, l.r. n. 20/2008.

(54) Cfr. art. 25, l.r. n. 19/2008 che ha inserito l'art. 15 *octies* nella l.r. n. 16/1999.

(55) Cfr. art. 22, comma 2, l.r. n. 11/2008.

(56) V. art. 12, l.r. n. 24/2007 che ha modificato l'art. 16 della l.r. n. 18/2003.

(57) Cfr. art. 26, c.1., l.r. n. 24/2008.

(58) V. art. 15, comma 2, l.r. n. 18/2008.

## 5.2. Divieto di cumulo e diritto di opzione

Nel rispetto del principio del divieto di cumulo inteso in senso lato, la legislazione regionale ha legiferato, in modo più o meno esplicito, la non sovrapposizione tra indennità percepibili per cariche diverse<sup>(59)</sup>. Una enunciazione esplicita di tale principio è rinvenibile nella legge regionale della Regione Basilicata<sup>(60)</sup> o ancora nella legge della Liguria<sup>(61)</sup>.

Altre leggi alludono più specificatamente alla impossibilità di cumulare l'indennità di funzione percepita in qualità di componente di un organo della Comunità montana con quella spettante in qualità di Sindaco o Assessore comunale. Si vedano in

---

(59) La tradizionale ipotesi di divieto di cumulo riguarda il cumulo delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza. Il divieto di cumulo è espressamente previsto, a livello nazionale, in caso di cumulo di indennità e di gettoni corrisposti dal medesimo ente, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 82, comma 7 e all'art. 83, comma 2 TUEL introdotto dall'art. 2, comma 26 della legge n. 244/2007. È, invece, controversa la sussistenza della cumulabilità, in capo alla stessa persona, di indennità e gettoni dovuti per mandati elettivi svolti presso enti diversi, a seguito dell'abrogazione del comma 6 dell'art. 82 TUEL operata dall'art. 2, comma 25 della legge n. 244/2007. Sul punto si segnala il recente orientamento della Corte dei conti che, in sede consultiva, valutando la portata dell'abrogazione del citato comma 6, «e cioè se tale abrogazione comporti necessariamente la non cumulabilità di indennità e gettoni di presenza per mandati elettivi ricoperti dalla stessa persona presso enti diversi», pur in mancanza di un divieto espresso di cumulo, ha ritenuto di confermare quanto sostenuto nella precedente deliberazione n. 12/pareri/2008 ribadendone le motivazioni, «nel senso che i citati compensi non possono essere cumulati» (così Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n.25/pareri/2008 del 17 aprile 2008). Nella richiamata Deliberazione n. 12/pareri/2008, la medesima Sezione ha statuito che il comma 6 dell'art. 82 del TUEL non può più ricevere applicazione, sulla base delle considerazioni secondo cui «esiste una disposizione abrogatrice che esprime pienamente la *voluntas legis* contraria al cumulo» e «la volontà del Legislatore in direzione dell'inapplicabilità del cumulo» è confermata dal contesto normativo in cui si inserisce la disposizione abrogatrice, ossia i commi da 23 a 32 dell'art. 2 della legge n. 244/2007, «recanti norme dirette al contenimento dei costi per la rappresentanza nei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e degli assessori comunali e provinciali, costi che gravano sulla finanza pubblica, incidendo sulle risorse della collettività» (così Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 12/pareri/2008 dell'11 marzo 2008).

(60) Cfr. art. 22, c. 3, l.r. n. 11/2008.

(61) Art. 26, c. 3, l.r. n. 24/2008: «Le indennità di funzione previste dal presente articolo non sono cumulabili con altre indennità di funzione percepite dai medesimi soggetti, fatta salva la facoltà di opzione».

tal senso: Emilia-Romagna <sup>(62)</sup>; Toscana <sup>(63)</sup>; Umbria <sup>(64)</sup>.

In alcune ipotesi è richiamato il diritto di opzione per una delle due indennità. È questo il caso, ad esempio, della Regione Lombardia, per la quale al Presidente ed ai membri della Giunta esecutiva spetta una indennità di funzione, fissata nello Statuto, nella misura massima del 30% dell'indennità prevista per un Comune avente popolazione pari alla popolazione montana della Comunità montana (percentuale più bassa di quella fissata dal legislatore statale pari al 50%) e l'indennità di funzione non è cumulabile con quella spettante per la carica di sindaco o assessore comunale; l'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50 % di ciascuna <sup>(65)</sup>.

Nella specifica ipotesi in cui sia prevista la differenza tra l'indennità al Presidente in quanto tale e quella spettante in quanto Sindaco, alcune Regioni prevedono che tale differenza sia a carico della Comunità montana (Emilia-Romagna ed Umbria <sup>(66)</sup>), mentre in altri casi (Abruzzo <sup>(67)</sup>) la medesima differenza è a carico dei Comuni.

### 5.3. Rimborso spese

Con riguardo al diritto al rimborso spese per gli organi di governo, varie leggi regionali rinviando alle norme statali di rife-

---

(62) Art. 5, c. 6, l.r. n. 10/2008: «agli assessori non è riconosciuta alcuna indennità, ferma restando quella ad essi spettante in quanto sindaci dei rispettivi Comuni».

(63) Art. 8, c. 3, l.r. n. 37/2008: ai Sindaci componenti della Giunta, qualora lo Statuto preveda che la Giunta sia composta da tutti i Sindaci dei Comuni della Comunità montana, «non spetta alcuna indennità».

(64) Cfr. art. 3, l.r. n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 16 della l.r. n. 18/2003.

(65) Si veda l'art. 4, comma 5, l.r. n. 19/2008, che prevede anche che in caso di opzione per l'indennità della Comunità montana, è a carico del bilancio della stessa la sola quota eccedente l'importo spettante per la carica ricoperta nel Comune, e che al Presidente e ai membri della Giunta esecutiva che siano anche componenti dell'Assemblea non è dovuto il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute della medesima.

(66) Si vedano rispettivamente: art. 5, comma 6, l.r. n. 10/2008 e art. 3, l.r. n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 16 della l.r. n. 18/2003.

(67) Cfr. art. 18, comma 3, l.r. n. 10/2008.

rimento, attualmente contenute nell'art. 84 del TUEL, come modificato dall'art. 2, comma 27 della legge n. 244/2007 (68) che ha circoscritto il rimborso esclusivamente alle spese di viaggio effettivamente sostenute a cui si aggiunge un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese, mentre è stato eliminato il riferimento all'indennità di missione.

## 6. Ordinamento e funzioni delle Unioni

Molte delle leggi regionali esaminate hanno unitariamente affrontato anche il tema più generale delle forme associative e specialmente delle Unioni di comuni nell'ottica di promuovere l'associazionismo tra Comuni piccoli e medi in ambiti territoriali unitari, stabili ed adeguati, per l'esercizio di funzioni amministrative anche complesse (69).

Queste leggi regolano le forme associative e le Unioni sotto diversi profili che si possono così, sinteticamente, ricapitolare:

- disciplina specifica per la trasformazione di Comunità montane in Unioni di comuni;
- disciplina di ordinamento delle Unioni di comuni viste, in un contesto di riordino territoriale, come complementari in pianura alle Comunità montane per il governo di ambiti associativi intercomunali stabili ed adeguati attraverso:
  - norme precettive ordinamentali;
  - norme di incentivazione finanziaria.

Tali leggi, dunque, in alcuni casi riguardano solo il fenomeno di Unioni derivanti da trasformazione di Comunità montane, in altri pongono obblighi solo ai fini dell'accesso ai contributi, in altri ancora dettano disposizioni di carattere generale. Il loro

---

(68) Un esplicito richiamo in tal senso è rinvenibile negli articoli: 5, comma 6, l.r. Emilia-Romagna n. 10/2008; 18, comma 4, l.r. Abruzzo n. 10/2008; 3, l.r. Umbria n. 10/2008.

(69) In tema di forme associative si vedano: L. VANDELLI e E. BARUSSO, *Commento* agli artt. 30 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000, in L. VANDELLI (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie locali*, cit., p. 937 ss.; C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2000, p. 305 ss.

contenuto tocca, dunque, molti e diversificati oggetti: gli ambiti territoriali delle Unioni, le modalità di costituzione, i limiti dimensionali rapportati al numero di comuni o alla popolazione complessive, la composizione degli organi, le funzioni da esercitare e finanche lo *status* degli amministratori.

Finora – con la sola eccezione di una legge relativamente recente della Regione Calabria (l.r. 24 novembre 2006, n. 15) – non esistevano leggi regionali in materia di Unioni ma solo stringate norme generali per la quantificazione dei contributi regionali a questi enti. Assistiamo dunque ad un fenomeno del tutto nuovo ed estremamente rilevante soprattutto sotto il profilo che qui ci interessa, e cioè l'individuazione di nuovi spazi legislativi regionali in materia di forme associative. L'esame di queste leggi mostra inequivocabilmente che anche in materia di Unioni esistono oggi più modelli organizzativi regolati in modo diverso dalle singole leggi regionali con norme che derogano o integrano quanto disposto dall'art. 32 TUEL per meglio adattarsi alle specificità territoriali.

### 6.1. *Trasformazione di Comunità montane in Unioni*

Dovendo procedere alla riduzione delle Comunità montane, molte leggi regionali hanno previsto la possibilità che queste ultime si trasformino in Unioni di comuni, prevedendo percorsi agevolati idonei a garantire la continuità dell'azione amministrativa degli enti, il permanere della titolarità delle funzioni e dei compiti delle Comunità montane in via di soppressione ed una successione a titolo universale dell'Unione alla Comunità montana: patrimonio, personale, obbligazioni giuridiche transirebbero senza soluzione di continuità (e senza traumi) dall'uno all'altro ente.

Regolano espressamente questa possibilità le leggi regionali di Piemonte <sup>(70)</sup>, Toscana <sup>(71)</sup>, Basilicata <sup>(72)</sup>, Emilia-Romagna

---

(70) Cfr. art. 36, l.r. n. 19/2008.

(71) Cfr. artt. 14 ss. l.r. n. 37/2008.

(72) Cfr. l'art. 15, cc. 1 e 3 della l.r. n. 11/2008 laddove prevede che il nuovo ente Comunità locale, che è qualificato come ente locale in forma di Unione di comuni,



(<sup>73</sup>), Abruzzo (<sup>74</sup>) e Calabria (<sup>75</sup>). Le restanti leggi non disciplinano specificamente questa ipotesi, prevedendo quali modalità per la riduzione del numero delle Comunità montane solo soppressioni o accorpamenti.

## 6.2. *Regolazione delle ipotesi di sovrapposizione tra Comunità montane ed Unioni*

Un tema delicato, legato al riordino di Comunità montane ed Unioni, è quello della sovrapposizione dei due enti nel medesimo ambito territoriale. La questione deve oggi essere letta anche alla luce dell'art. 2 comma 28 della legge finanziaria 2008 che reca il principio del divieto della contemporanea appartenenza di uno stesso Comune a più di una forma associativa tra Consorzi, Unioni e forme regolate dai programmi regionali di riordino territoriale (art. 31, 32 e 33 TUEL) (<sup>76</sup>).

Poiché la norma non cita espressamente le Comunità montane, alcune interpretazioni hanno escluso che il divieto riguardasse anche la contemporanea appartenenza di un Comune ad una Comunità montana e ad una Unione, anche se indubbiamente si è di fronte anche in questo caso ad una sovrapposizione tra forme associative (<sup>77</sup>).

---

eserciti le funzioni ed i compiti di Comunità montana nel territorio classificato come montano o parzialmente tale.

(73) V. art. 6, l.r. n. 10/2008.

(74) V. art. 21, l.r. n. 10/2008.

(75) Cfr. art. 15, c. 5, l.r. n. 20/2008.

(76) L'art. 2, comma 28 della legge n. 244 del 2007 prevede altresì, con esclusione dell'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali, la nullità di ogni atto adottato dall'associazione tra comuni nell'ipotesi di adesione multipla, nonché la nullità di ogni atto relativo all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata a partire dal 1° gennaio 2009 (termine prorogato, da ultimo, dall'art. 4 del D.L. 7 ottobre 2008, n. 154).

(77) Ci si riferisce alle discordanti posizioni al riguardo assunte da ANCI e da UNCEM; quest'ultima, riportando gli esiti di un incontro tecnico al Viminale del 1° febbraio 2008, ha affermato che, poiché anche le Comunità montane hanno natura di Unioni, ad esse non potrebbero sovrapporsi altre Unioni. Si veda la nota del 4 febbraio 2008, *Finanziaria 2008: primi orientamenti dell'Interno*, a cura di G. SAPONARO, pubblicata nel sito web di UNCEM al seguente link: <http://www.uncem.it/categories/notizie/2008/02/04.html>.

In particolare la Regione Lombardia, nella quale il fenomeno delle Unioni «endocomunitarie» è diffusissimo, ha regolato questa ipotesi nella sua legge affermando, all'art. 17, il principio della «libertà di adesione»: tale norma vieta la possibilità di aderire contemporaneamente a più di una Unione (motivo per cui in Lombardia non è stata disciplinata la trasformazione delle Comunità montane in Unioni, che avrebbe inevitabilmente generato sempre la sovrapposizione di più Unioni) e, contemporaneamente, ammette la possibilità per il Comune di aderire a più forme associative. L'unico limite posto è che per ogni funzione o servizio il Comune possa partecipare ad una sola forma associativa.

Nelle altre Regioni, generalmente, il principio di non sovrapposizione tra forme associative viene invece affermato con maggior rigore e troviamo numerose norme che espressamente vietano la sovrapposizione tra Comunità montane ed Unioni o comunque prevedono, per simili casi, l'esclusione dai contributi <sup>(78)</sup>.

### 6.3. *Forma di governo e articolazione degli organi*

Non tutte le leggi regionali considerate regolano l'assetto degli organi delle Unioni, ed alcune delle leggi che intervengono in materia recano norme vevoli solo per la trasformazione di Comunità montane in Unioni o solo ai fini di accedere ai contributi. Le leggi che hanno un taglio più spiccatamente ordinamentale sono quelle della Lombardia (che all'articolo 18 regola gli organi delle Unioni di comuni lombarde) e della Basilicata; anche il progetto di legge della Regione Lazio <sup>(79)</sup> contiene interessanti norme ordinamentali che si richiameranno.

Prima di passare all'esame dell'assetto degli organi è utile

---

(78) Le leggi regionali che vietano la sovrapposizione di Comunità montane ed Unioni, quantomeno ai fini dell'accesso ai contributi, sono: Campania (art. 4, comma 3, l.r. n. 12/2008); Calabria (art. 5, u.c., l.r. n. 20/2008); Marche (art. 3, c. 4, l.r. n. 18/2008), Liguria (art. 5, c. 3, l.r. n. 24/2008), Emilia-Romagna (artt. 9 e 13, l.r. n. 11/2001), Piemonte (art. 1, c. 2, l.r. n. 3/2004), Abruzzo (art. 5, c. 1, l.r. n. 10/2008), Umbria, (art. 6, c. 1, l.r. n. 18/2003).

(79) Sul progetto di riordino territoriale della Regione Lazio si veda la nota n. 11.

rammentare la scarna disciplina oggi contenuta all'art. 32 TUEL. In base a tale norma le Unioni devono avere necessariamente un organo rappresentativo in cui sia garantita la rappresentanza delle minoranze; devono inoltre avere un Presidente che deve essere Sindaco. I componenti degli organi devono essere Sindaci o Consiglieri o Assessori comunali. Gli altri organi di governo sono comunque solo «eventuali».

La legge della Regione Lombardia mette in discussione la tradizionale tripartizione degli organi prevedendo che l'organo esecutivo collegiale possa mancare <sup>(80)</sup>.

L'organo rappresentativo viene regolato solo nelle leggi di Lombardia e Basilicata e nel progetto di legge del Lazio. Nella prima, l'organo assembleare è composto da tutti i Sindaci o assessori da loro delegati (a seduta) con la possibilità, senza incrementi di spesa, che lo Statuto disponga di integrare l'organo con altri rappresentanti per rispettare il principio di garanzia delle minoranze <sup>(81)</sup>. Nella seconda, oltre ai Sindaci membri di diritto sono componenti del Consiglio un ulteriore 25% di eletti da un corpo elettorale formato dai Consigli dei Comuni aderenti alla Comunità locale. Il progetto di legge del Lazio prevede invece che l'Assemblea sia composta dal Presidente e da tre membri del Consiglio comunale di ogni Comune aderente all'Unione, eletti con il sistema del voto limitato, a tutela delle minoranze <sup>(82)</sup>.

L'organo esecutivo collegiale è organo eventuale nella legge della Lombardia: qui, ove costituito, deve essere composto da un massimo di tre membri, incluso il Presidente, eletti dall'assemblea con voto limitato tra Sindaci e assessori <sup>(83)</sup>. Per quanto riguarda la Basilicata il numero massimo di assessori è pari a 4 <sup>(84)</sup>. La legge dell'Emilia-Romagna <sup>(85)</sup> ammette a con-

---

(80) Nella legge della Regione Lombardia la scelta è rimessa agli Statuti (art. 18 comma 7).

(81) Cfr. art. 18, c. 5, l.r. n. 19/2008: la disciplina è identica per l'organo rappresentativo delle Comunità montane.

(82) Cfr. art. 4 del citato progetto di legge n. 383 del 5 giugno 2008.

(83) Cfr. altresì art. 18, c. 7, l.r. n. 19/2008.

(84) V. art. 20, l.r. n. 11/2008.

(85) V. art. 14, c. 4, l.r. n. 10/2008.

tributo solo le Unioni in cui lo statuto preveda una Giunta composta esclusivamente da Sindaci.

Infine, con riferimento al Presidente, per la maggioranza delle leggi regionali esaminate questi può anche non essere Sindaco. Così, innanzitutto, esplicitamente, la Regione Toscana, che consente l'elezione di un non Sindaco per l'Unione derivante da trasformazione di Comunità montana<sup>(86)</sup>; ma la stessa situazione può verificarsi applicando la legge della Regione Basilicata che regola il nuovo ente Comunità locale che si configura come una «particolare forma di Unione di comuni»<sup>(87)</sup>. Per quanto concerne la Regione Lombardia, il Presidente è eletto dall'Assemblea tra Sindaci e assessori.

La maggioranza delle leggi regionali, dunque, deroga la regola contenuta nel TUEL che impone che il Presidente sia un Sindaco.

#### 6.4. *Requisiti minimi per le Unioni*

Un primo aspetto che viene in rilievo è quello dell'ambito territoriale in cui costituire l'Unione: in base alle norme dell'art. 32 del TUEL, infatti, i Comuni sono liberi di scegliere l'ambito in cui associarsi, e non sono posti limiti dimensionali di alcun tipo.

Le leggi regionali, invece, affrontano l'argomento al fine di valutare l'adeguatezza dell'ambito associativo rispetto al conferimento e all'esercizio di funzioni amministrative, e contengono dunque numerose norme che pongono limiti dimensionali alle Unioni, con riguardo al numero di Comuni associati o alla dimensione demografica complessiva. La fissazione di *standard* dimensionali e di efficienza è strumentale al governo da parte della Regione degli ambiti associativi stabili al fine di

---

(86) Cfr. art. 15, c. 3, l.r. n. 37/2008.

(87) V. art. 15, c. 1, l.r. n. 11/2008: il Presidente viene eletto direttamente dall'assemblea intercomunale dei consiglieri di tutti i comuni associati e può anche non essere un Sindaco. Nella Regione Lazio il progetto di legge n. 383 del 5 giugno 2008 prevede che il Presidente sia scelto tra i Sindaci dei Comuni che fanno parte dell'Unione (art. 4, comma 2).

conseguire una articolazione territoriale sovracomunale idonea a svolgere funzioni amministrative anche complesse che i singoli piccoli comuni da soli non potrebbero sostenere.

Così, la legge regionale del Piemonte pone il limite minimo di 5 Comuni per le Unioni subentranti a Comunità montane soppresse<sup>(88)</sup>; in Toscana, l'ambito territoriale è quello fissato dalla legge stessa per la trasformazione di Comunità montana in Unione<sup>(89)</sup>; Liguria, Emilia-Romagna e Lazio dettano limiti dimensionali minimi affinché l'Unione possa accedere ai contributi<sup>(90)</sup>.

Alcune leggi vanno oltre la semplice definizione di limiti dimensionali e prevedono che l'Unione (che in base al TUEL viene costituita autonomamente dai Comuni con l'approvazione dello Statuto e dell'atto costitutivo) sia costituita con decreto del Presidente della Giunta regionale: così il progetto di legge Lazio e la legge della Regione Basilicata<sup>(91)</sup>.

Ancora più significativi sono i requisiti minimi posti dalle leggi concernenti l'esercizio associato di funzioni comunali: molte leggi regionali hanno previsto che, per la costituzione di Unioni o per ammetterle ai contributi finanziari regionali, sia necessario lo svolgimento di un certo numero di funzioni o servizi associati; e sono stati previsti elenchi individuanti le funzioni più qualificanti tra cui scegliere quelle che devono obbligatoriamente essere esercitate in forma associata<sup>(92)</sup>.

(88) Cfr. art. 36, l.r. n. 19/2008.

(89) Cfr. art. 15, l.r. n. 37/2008.

(90) In Liguria il numero minimo è cinque comuni (art. 43, c. 3, l.r. n. 24/2008); in Emilia-Romagna, 4, e scende a 3 se la dimensione demografica complessiva supera i 15.000 abitanti (art. 14, c. 4, l.r. n. 10/2008); il progetto di legge del Lazio n. 383 del 5 giugno 2008 prevede invece una dimensione demografica minima di 10.000 abitanti [art. 10, comma 2, lett. a)].

(91) Cfr. art. 16, cc. 2 e 3, l.r. n. 11/2008.

(92) Per la Regione Toscana [art. 8, c. 4, lett. c) ed art. 16, lett. c), l.r. n. 37/2008] lo svolgimento in forma associata, necessario per la trasformazione della Comunità montana in Unione, deve essere assicurato per la maggioranza dei Comuni; la Regione Liguria (art. 43, l.r. n. 24/2008) prevede, come requisito essenziale per accedere agli incentivi, un minimo di sette funzioni da scegliere in un elenco allegato; la Regione Lombardia (art. 18, c. 2, l.r. n. 19/2008), almeno tre funzioni o servizi da svolgere in forma associata per tutti i Comuni; per la Regione Basilicata (art. 15, c. 2, l.r. n. 11/2008), le Unioni che intendono ottenere la qualifica di Comunità locale devono

Ci sono poi limiti di durata minima: 10 anni per le Unioni toscane subentranti a Comunità montane; 5 anni in Emilia-Romagna per le Unioni che vogliono accedere a contributi che salgono a 10 anni per le Unioni subentranti a Comunità montane; 5 anni di durata minima dell'Unione sono richiesti anche dalla legge ligure (art. 43).

### *7. Alcuni spunti di sintesi e prospettive*

L'esame condotto dimostra indubbiamente come si sia progressivamente aperto uno spazio sempre più ampio alla potestà legislativa regionale in tema di ordinamento delle forme associative, in conformità al nuovo ordinamento costituzionale e pur in mancanza di un adeguamento del TUEL.

Di questo contesto, come già anticipato, si dovrà tenere conto al momento in cui verrà approvata la nuova delega legislativa per il riordino del TUEL che, secondo quanto annunciato dal Ministro dell'Interno, verrà approvata entro il 2008 e mutuerà ampiamente i contenuti del progetto di Codice delle autonomie, decaduto alla fine della precedente legislatura. In quel testo di Codice delle autonomie, come si ricorderà, l'art. 6 dava risalto alla potestà legislativa regionale di allocazione ed organizzazione a livello locale delle funzioni amministrative ed evidenziava, al comma 3, la potestà legislativa regionale in materia pur nell'ambito di «principi» stabiliti dalla legge statale per presidiare esigenze di unitarietà dell'ordinamento. Infatti l'art. 2, c. 3, lett. i) dello stesso Codice demandava al decreto delega-

---

esercitare in forma unitaria sul proprio territorio le funzioni più rilevanti e strategiche di pianificazione e programmazione territoriale, sviluppo economico e programmazione delle attività produttive; in Emilia-Romagna (art. 14, cc. 1 e 2, l.r. n. 10/2008) per accedere ai contributi le Unioni devono effettuare il conferimento stabile e integrato per tutti i Comuni aderenti di funzioni in almeno tre aree di amministrazione generale, che raddoppiano a sei dopo due anni; infine, il progetto di legge del Lazio n. 383 del 5 giugno 2008 prevede l'effettivo esercizio, da parte delle Unioni, «in luogo dei comuni partecipanti» di una serie di funzioni elencate [art. 10, comma 2, lett. c)].

to di «indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi...ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli...». Questo assetto, che attribuisce allo Stato la possibilità di fissare principi «unificanti» sulle forme associative ma riconosce alle Regioni la relativa disciplina e l'ordinamento appare, a chi scrive, equilibrata e confacente ai reali bisogni di regolazione dei territori, già emersi nell'intensa stagione legislativa esaminata in questo articolo.

Un altro tema istituzionale di fondo che probabilmente richiederà, qualora lo si volesse affrontare, norme statali di principio unificanti e norme regionali attuative, è quello relativo alla previsione di Unioni obbligatorie per i piccoli Comuni, auspicabili per realizzare una solida rete associativa sulla quale impernare un corposo reticolo di funzioni comunali <sup>(93)</sup>.

Il quadro che emerge dall'esame delle leggi regionali è profondamente diversificato, e configura modelli di forme di governo assai differenti tra loro; quasi tutte le leggi regionali riservano comunque notevoli spazi di scelta alle forme associative stesse, in sede di approvazione dei rispettivi Statuti.

Quel che emerge è una forte distanza tra sistemi in cui – come nelle leggi di Lombardia, Campania e Liguria – l'organo rappresentativo viene fortemente assimilato a quello dei Consorzi, prevedendo un'assemblea di Sindaci fortemente chiamata ad integrare i profili gestionali e modelli in cui, al contrario – come in Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana – ai Sindaci viene riservata la funzione di governo (nelle Conferenze di Sindaci, nelle Giunte e, più raramente, nella Presidenza) ma si conserva un organo assembleare in cui è garantita la rappresentanza delle minoranze, più idoneo a sviluppare, oltre alla gestione,

---

(93) Il tema è stato esposto da F. PIZZETTI alla già menzionata XXV Assemblea Annuale ANCI di ottobre 2008 ed è delineato con estrema chiarezza nel lavoro dello stesso Autore dal titolo *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, pubblicato in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti! Rinnovamento e semplificazione dell'assetto istituzionale dei Comuni: proposte e riflessioni sulla gestione associata per una migliore qualità ed efficienza dei servizi*, Anci Servizi-EDK, 2008, p. 37 ss.

anche politiche integrate territoriali.

L'esame è stato qui limitato alle norme regionali relative all'ordinamento delle forme associative, mentre non ci si è soffermati sull'altro diverso – e più complesso – tema di come si riparta la potestà legislativa, tra Stato e Regioni, con riguardo alla disciplina dell'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni amministrative di interesse locale (allocazione e modalità organizzative).

Tuttavia è ben chiaro che esiste un problema di vuoto legislativo per quanto riguarda il fenomeno, sempre più diffuso, delle forme associative in generale e delle Unioni di comuni in particolare. Il legislatore, statale o regionale che sia, quasi sempre ignora completamente l'esistenza degli enti associativi, e nel dettare puntuali discipline di settore non prende in considerazione questi enti creando gravi incertezze interpretative e dando luogo ad interpretazioni letterali troppo timide che finiscono per ostacolare il senso stesso della forma associativa rendendola elemento di ridondanza e non di semplificazione<sup>(94)</sup>.

Un esempio chiarificatore di una certa attualità riguarda il conferimento all'Unione delle funzioni di polizia municipale (settore in cui l'esercizio associato di funzioni in Unione è particolarmente diffuso). In tal caso, ci si chiede se i compiti del Sindaco come Ufficiale di governo possano essere attribuiti al Presidente dell'Unione anziché permanere in capo a tutti i Sindaci separatamente. Il discorso tocca anche i poteri di ordinanza *ex art. 54 del TUEL*, che sono stati recentemente oggetto di ampliamento in tema di sicurezza<sup>(95)</sup>. A testimonianza dell'incertezza su quale sia il legislatore competente a dare una

---

(94) Il contributo di L. IZZI, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in questa *Rivista*, mette esaurientemente in luce questi aspetti.

(95) L'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125, ha modificato, com'è noto, l'art. 54 del TUEL (Attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale), il cui ambito di applicazione è stato disciplinato con il decreto ministeriale del 5 agosto 2008. Per un approfondimento sul punto si veda il *Dossier «Sicurezza nelle città: più poteri ai Sindaci»* del 5 agosto 2008, reperibile nel sito web del Governo <http://www.governo.it>.



risposta a questo problema, si può citare la soluzione proposta dalla Regione Toscana, per le Unioni che derivano dalla trasformazione di Comunità montane: la legge regionale prevede che se è acquisito l'assenso dei Ministeri competenti, la convenzione possa prevedere che le funzioni del Sindaco siano esercitate, per tutto il territorio dei comuni dell'Unione, dal Presidente (art. 15, c. 10).

Allo stesso tempo, ANCI ha presentato una proposta di emendamento al disegno di legge statale in tema di enti locali collegato alla manovra estiva (Disegno di legge A.C. 1441-*bis*, già approvato in prima lettura dalla Camera ed ora all'esame del Senato, A.S. 1082 recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») volto a disporre che il Sindaco possa delegare le funzioni di cui all'art. 54 TUEL anche al Presidente dell'Unione di Comuni ove costituita. La proposta, peraltro non accolta dalla Commissione competente cui era stata presentata, è motivata dall'esigenza di risolvere un problema assai gravoso, semplificando le procedure per le gestioni associate dei servizi di competenza statale attribuite ai Sindaci e da essi non delegabili ai Presidenti delle Unioni ma solo ai soggetti tassativamente previsti dall'art. 54 del TUEL.

La presenza contemporanea di un emendamento ad una legge nazionale e di una norma di legge regionale che affrontano la medesima questione, proponendo soluzioni pressoché identiche, è emblematica della oggettiva esistenza di un bisogno di norme settoriali che regolino l'azione delle forme associative (norme che oggi mancano) e della incertezza su quale sia il legislatore competente.

Non è escluso che molte delle questioni che si pongono nel concreto operare delle forme associative (come quella ora descritta) potrebbero trovare soluzione con un'interpretazione evolutiva delle norme, ma gli operatori sono spesso timidi nella interpretazione ed hanno un ragionevole bisogno di certezza circa la piena legalità delle attività amministrative poste in essere, bisogno che può essere soddisfatto solo con interventi legislativi chiarificatori.

### 8. *Un contesto in continua evoluzione*

L'ordinamento degli enti locali è caratterizzato da continue evoluzioni del contesto di riferimento e, infatti, nelle more di stampa del presente contributo, si sono aggiornate alcune situazioni di cui si è data anticipazione nel testo e di cui è opportuno ora fare almeno menzione.

Alle dodici Regioni che hanno adottato, entro il termine del 30 settembre 2008, la propria legge di riordino delle Comunità montane si è aggiunta, il 6 novembre 2008, anche la Regione Lazio<sup>(96)</sup>.

Tale approvazione tardiva pare non aver esentato la Regione Lazio dall'applicazione degli effetti della procedura di soppressione *ex lege* delle Comunità montane prevista dalla legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008). Il 27 novembre 2008 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2008 recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». Tale decreto, da un lato, attesta il rispetto dell'obiettivo di risparmio da parte di tutte le leggi regionali approvate entro il termine del 30 settembre, dall'altro, attesta l'inadempienza delle Regioni Lazio, Veneto, Puglia e prevede che, dalla data di pubblicazione del D.P.C.M., si producano, nei riguardi di queste tre Regioni, gli effetti del comma 20 dell'art. 2 della medesima legge n. 244 del 2007 concernente la «Riduzione automatica delle Comunità montane in caso di inerzia delle Regioni ad attuare le norme di riordino».

Da ultimo, come anticipato in più occasioni dal Ministro Maroni, sono stati informalmente trasmessi alla Conferenza

---

(96) Il 6 novembre 2008 il sito web della Regione Lazio (<http://www.regione.lazio.it>) ha pubblicato la notizia dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale, della legge di riordino delle Comunità montane, tuttora in corso di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale, che dovrebbe corrispondere alla proposta di legge regionale n. 404 del 12 settembre 2008 concernente «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane e per la revisione delle zone omogenee di cui alla legge regionale 22 giugno 1999 n. 9 (Legge sulla montagna) e successive modifiche».

delle Regioni e delle Province autonome quattro dei cinque annunciati schemi di disegni di legge in tema di Codice delle autonomie<sup>(97)</sup>. I testi degli schemi di disegni di legge riproducono gran parte delle norme contenute nel testo del Codice delle autonomie presentato in Parlamento nel corso della precedente legislatura (A.S. 1464). Tuttavia, si riscontrano, da una prima sommaria lettura, numerose modifiche e, a differenza di quanto auspicato nel precedente paragrafo, si evidenzia un'omissione di rilievo rappresentata dalla mancata riproduzione dei contenuti dell'articolo 6 del disegno di legge A.S. 1464 che, come si è già detto, costituiva il punto di equilibrio nell'interpretazione costituzionale della potestà legislativa regionale, consentendo di delineare lo scenario in cui le Regioni possono dettare la disciplina e l'ordinamento delle forme associative, nel rispetto dei principi «unificanti» fissati dallo Stato. A questo punto l'auspicio non può che essere quello di un recupero dei contenuti dell'art. 6 nel momento in cui i lavori sui testi di legge prenderanno formalmente avvio.

---

(97) I testi degli schemi di legge sono reperibili sul sito web dell'Unione delle Province d'Italia – UPI, al link [http://www.upinet.it/upinet/contr\\_edit.bfr](http://www.upinet.it/upinet/contr_edit.bfr), e riguardano: 1. «Delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali»; 2. «Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della Carta delle autonomie»; 3. «Delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane»; 4. «Misure a favore dei piccoli comuni». Tre di essi (Carta autonomie, funzioni fondamentali e Città metropolitane) contengono deleghe al Governo, il quarto sui piccoli Comuni è invece un disegno di legge.