

Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive

*Claudia Tubertini**

1. Il “posto” delle Unioni di Comuni nella l. 56/2014

La l. 7 aprile 2015, n. 56, nota come “legge Delrio”, viene generalmente identificata, nel linguaggio dei media come di quello della politica, come la legge di riordino delle Province, o, tutt'al più, come la legge che ha portato all'istituzione delle Città metropolitane. Molto più raramente, essa viene invece ricondotta al tema della cooperazione intercomunale, nonostante il termine “Unioni” compaia per la prima volta nel titolo di una legge statale proprio con la l. 56/2014. Dei “tre assi” della riforma Delrio, quello dedicato all’«irrobustimento» dei Comuni¹ è, almeno sinora, rimasto in ombra anche nelle analisi, nei bilanci e nelle proposte generate da questa decennale ricorrenza.

Vero è che in materia di forme associative, la riforma del 2014 si è posta in continuità con un orientamento statale già esplicitato sin dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, volto a incoraggiare i Comuni a raggiungere una dimensione adeguata attraverso processi di unione o fusione; che la preferenza per l'Unione come forma associativa strutturata, destinata allo svolgimento di una pluralità di servizi e funzioni comunali, era già presente nella riforma operata dalla l. 3 agosto 1999, n. 265, poi confermata nel Testo Unico del 2000; che è stato, infine, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nel contesto dell'introduzione dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali per tutti i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (o 3.000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane), ad individuare nell'Unione la forma associativa preferenziale²,

* Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

¹ Cfr. A. POGGI, *Un bilancio della l. 56/2014: luci e ombre*, in *Questo Fascicolo*.

² Sul *favor* per le Unioni come elemento distintivo di questa stagione legislativa, v. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Questa Rivista*, 3, 2012, p. 709.

scelta confermata e rafforzata dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138 e dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95³.

Rispetto a questi precedenti, tuttavia, nella l. n. 56/2014 l'obiettivo della diffusione delle Unioni (assieme a quello delle fusioni) assume, per il contesto nel quale viene collocato, una maggiore rilevanza. Il rafforzamento del tessuto comunale viene infatti espressamente incoraggiato nella prospettiva di un sistema amministrativo composto da due soli livelli territoriali infrastatali (le Regioni ed i Comuni), e quindi anche per predisporre le condizioni per un riordino delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà, intesa come preferenza per i comuni. Come enunciato nella relazione illustrativa del disegno di legge, l'idea è fare di queste forme associative uno strumento a disposizione dei Comuni affinché questi possano esercitare, «anche al di là delle loro dimensioni e dei vincoli che queste comportano», le loro funzioni in un modo più efficiente e più corrispondente alle esigenze dei cittadini. In questa prospettiva, l'obiettivo è di rendere le Unioni un modello ancora più duttile rispetto al passato, finalizzato non solo a rispondere al noto, e mai adeguatamente risolto, problema dei «Comuni polvere», ma anche a quello più generale, dell'integrazione e coordinamento nell'esercizio delle funzioni tra *tutti* i comuni⁴, ed anche tra questi e le rispettive Città metropolitane, come dimostra il ripetuto riferimento alle Unioni, ed ai rapporti di collaborazione reciproca, tra i contenuti necessari degli statuti metropolitani⁵.

È alla luce di questi obiettivi che, dunque, vanno lette ed interpretate le modifiche introdotte dalla l. n. 56/2014 all'originaria formulazione dell'art. 32 del Testo Unico, volte, secondo i proponenti, a dotare le Unioni di un assetto istituzionale chiaro ed omogeneo a livello nazionale, in grado

³ L'articolo 16 del citato decreto aveva introdotto una speciale forma di Unione per i Comuni con meno di 1.000 abitanti, destinata all'esercizio in forma associata, contestuale ed obbligatorio, di tutte le funzioni comunali: modello reso facoltativo già dal d.l. 95/2012, di fatto mai applicato e poi abrogato dalla l. n. 56/2014. Per una ricostruzione di questa disciplina, e delle differenze rispetto a quella introdotta dalla l. 56/2014, P. BARRERA, *Organi e funzionamento delle Unioni di Comuni. Art. 1, comma 104-115*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, p. 235 ss.

⁴ F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, Giuffrè 2015, pp. 213-214.

⁵ Art. 1, comma 11, l. n. 56/2014.

di permetterne l'efficace funzionamento. Si vedano, in particolare, le modifiche alla composizione degli organi, con la previsione della necessaria rappresentanza, in seno al Consiglio dell'Unione, di tutti i Comuni aderenti⁶ e l'attribuzione in capo al medesimo Consiglio del potere di revisione statutaria; la conferma che a fungere da Presidente sia sempre un Sindaco⁷ e le precisazioni inerenti alle modalità di esercizio di alcune sue funzioni⁸; l'obbligatoria individuazione di un Segretario dell'Unione⁹; le norme volte a favorire l'esercizio associato tramite Unione di funzioni e compiti di amministrazione generale¹⁰, sia pur in un contesto orientato alla riduzione della spesa. Lo dimostra il mantenimento della previsione, introdotta nell'art. 32 TUEL dal d.l. 95/2012, secondo cui l'Unione deve assicurare progressivi risparmi di spesa in materia di personale attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, così come la conferma della gratuità non solo delle cariche politiche, ma anche di quella del segretario.

⁶ In base al d.l. n. 95/2012 la rappresentanza di tutti i comuni membri nel Consiglio dell'Unione era assicurata «ove possibile» e comunque entro il limite numerico previsto per i componenti dei consigli comunali con popolazione pari a quella complessiva dell'Unione; con la revisione del 2014, la determinazione del numero dei consiglieri è affidata nuovamente allo Statuto, secondo criteri che tornano ad assicurare la partecipazione di ciascun comune, oltre alla rappresentanza delle minoranze.

⁷ Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge, questa previsione aveva lo scopo di valorizzare la figura del Presidente dell'Unione anche come rappresentante del rispettivo territorio nelle sedi ed organismi sovracomunali. L'obiettivo non si è però tradotto in una specifica previsione legislativa, salvo in alcune leggi regionali, che hanno previsto, ad esempio, che nella Conferenza dei Sindaci di distretto (sanitario o socio-sanitario), laddove siano presenti Unioni di Comuni, sia il Presidente a rappresentare i comuni aderenti (Emilia-Romagna). La prassi delle Unioni mostra, peraltro, scelte assai diverse in relazione al ruolo del Presidente, prevedendo, in alcuni casi, un mandato piuttosto ampio, ed anche rinnovabile, in altri, una rotazione nella carica, secondo scadenze temporali ravvicinate, tra tutti i sindaci dei comuni aderenti. Del ruolo del Presidente nelle forme associative di secondo grado si è occupata, in particolare, la letteratura politologica: si v., ad es., D. CEPILU, M. MASTRODASCIO, *Leadership and performance in intermunicipal networks*, in *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 2020, p. 177 ss.

⁸ È il caso delle disposizioni volte a chiarire entro quali limiti sia possibile attribuire al Presidente dell'Unione le funzioni che la legge affida al Sindaco nei servizi di competenza statale, quali protezione civile, polizia municipale, polizia giudiziaria (art. 1, commi 111-113).

⁹ Cfr. nuovo comma 5-ter dell'art. 32 TUEL, introdotto dal comma 105 della l. n. 56/2014.

¹⁰ Art. 1, comma 110.

Questa nuova disciplina legislativa statale, se da un lato ha ridotto gli spazi di autonomia comunale, dall'altro è giunta a regolare aspetti sui quali, nel corso degli anni, era intervenuta più di una Regione, forte della prima lettura della Corte costituzionale in senso favorevole ad una competenza regionale in materia di forme associative tra Enti locali¹¹. Come è noto, tuttavia, i dubbi di legittimità costituzionale avanzati da alcune Regioni nei confronti di queste disposizioni sono stati fugati dalla Corte costituzionale, che non si è limitata, come avvenuto in altre occasioni, a fondarle sulla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica»¹², ma a ricondurle all'interno della competenza statale di cui alla lett. p) dell'art. 117, comma 2 Cost., escludendo che le Unioni possano considerarsi, «al di là della impropria definizione *sub* comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune» (sent. n 50/2015). La posizione assunta dalla Corte, certamente discutibile sul piano interpretativo, e sconfessata dalla realtà dei fatti¹³, sottende, tuttavia, la volontà di salvaguardare, nel complessivo contesto di una riforma avente ambizioni di carattere sistematico, anche il disegno del legislatore in materia di Unioni, in quanto coerente, in prospettiva, con il nuovo disegno costituzionale di una Repubblica delle autonomie fondata su «forti comuni in una forte Regione»¹⁴.

¹¹ Ci si riferisce a Corte cost., sentt nn. 244/2005 e 237/2009 e 326/2010, che hanno ricondotto la disciplina delle Comunità montane alla competenza legislativa residuale delle Regioni, in quanto enti locali non compresi nella dizione dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., ragionamento estensibile anche alle altre forme associative intercomunali: sul punto cfr. C. TUBERTINI, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. Cost.*, 6, 2010, p. 4696 ss.

¹² È questo il titolo di competenza legislativa richiamato nelle note sentenze nn. 22 e 44 del 2014 per legittimare le disposizioni statali relative all'obbligo di esercizio associato tramite Unioni di comuni: sul punto, *ex multis*, si v. F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Le Regioni*, 4, 2014, p. 792 ss.

¹³ È del tutto pacifico, infatti, che l'Unione costituisce un nuovo ente locale, dotato di personalità giuridica distinta da quella dei Comuni che la compongono; questo costituisce, anzi, il principale elemento distintivo rispetto alle formule di collaborazione cd. funzionali, anche laddove prevedano la costituzione di uffici comuni o di organismi di coordinamento politico tra gli enti aderenti. Si v., da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2024, n. 376.

¹⁴ Sulla forte connessione tra le motivazioni utilizzate dalla Corte nella sent. 50/2015 ed il progetto di riforma costituzionale *in itinere* concordano tutti i commentatori della pronuncia: cfr., in particolare, E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle auto-*

Non è escluso, peraltro, che la Corte abbia anche tenuto conto che alcune delle nuove norme introdotte dalla l. n. 56/2014 in tema di Unioni in parte si sono ispirate alla legislazione regionale più avanzata in materia, in parte, hanno recepito istanze e riflessioni emerse dai contesti regionali nei quali l'esperienza delle Unioni si era già da tempo avviata¹⁵. La stessa legge, del resto, ha confermato la necessità che gli statuti delle Unioni assicurino la coerenza con gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio in forma associata definiti dalle Regioni, nonché il rispetto delle soglie demografiche minime e dei «principi di organizzazione e funzionamento» eventualmente stabiliti con legge regionale (art. 1, comma 106). Quest'ultima disposizione era, chiaramente, destinata a trovare conferma in sede di revisione costituzionale, dove il concorso di norme statali e norme regionali sarebbe stato sancito attribuendo allo Stato una competenza esclusiva in materia, limitata però alle «disposizioni *di principio* sulle forme associative dei comuni»¹⁶.

Consapevole dell'importanza del concorso delle Regioni all'obiettivo della diffusione della cooperazione intercomunale attraverso le Unioni, sempre la l. n. 56/2014, pur non modificando l'art. 33 TUEL, nel qua-

nomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015, in *Dir. pubbl.*, 1, 2015, p. 145 ss.; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2015, p. 489 ss.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015 p. 393 ss.

¹⁵ Secondo F. PIZZETTI, *op. cit.*, il legislatore ha avuto in mente, in particolare, la legge regionale Toscana 27 dicembre 2011, n. 68 («Norme sul sistema delle autonomie locali»), contenente una disciplina generale sulle Unioni dei Comuni, modificata in più punti sia nel 2012 che nel 2013, ma mai impugnata dal Governo, benché contenente disposizioni molto dettagliate sull'ordinamento delle Unioni; ma senz'altro ha rappresentato un modello di riferimento anche la l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 21 («Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»), anch'essa contenente disposizioni in materia di organi e modalità di funzionamento delle Unioni, in un contesto regionale volto a individuare nelle Unioni come modello organizzativo preferenziale per l'esercizio associato delle funzioni comunali; e la l. 27 aprile 2012, n. 18 della Regione Veneto («Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali»), la quale ha optato per il sostegno sia alle Unioni, che alle convenzioni.

¹⁶ Cfr. art. 10 del Testo di legge Costituzionale «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», approvato in seconda lettura dal Senato il 12 aprile 2016 ma non confermato dal referendum svoltosi il 4 dicembre dello stesso anno.

le l'incentivazione finanziaria regionale continua ad essere definita in termini di facoltà, ha consentito alle Regioni di prevedere incentivi alle Unioni anche nella definizione dell'(allora vigente) patto di stabilità verticale (art. 1, comma 131), confermando, quindi, contributi sia statali, sia regionali, volti a compensare, almeno in parte, la totale dipendenza finanziaria delle Unioni dai Comuni aderenti¹⁷.

Chiarita, quindi, la finalità delle disposizioni dettate dalla l. n. 56/2014 in materia di Unioni, non si può non evidenziare anche la loro disorganicità e incompletezza, dovuta non solo alla discutibile tecnica legislativa¹⁸, attribuibile alla fretta di giungere all'approvazione della legge, ma anche all'evidente maggiore attenzione dedicata agli altri "assi" della riforma. Sono queste carenze che hanno, poi, lasciato aperte numerose questioni¹⁹ e creato non poche difficoltà applicative, specie nei contesti regionali in cui non si è provveduto agli opportuni adeguamenti legi-

¹⁷ In base alla l. 27 dicembre 2013, n. 147 e succ. mod., una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, è stata destinata permanentemente ad incrementare il contributo spettante alle Unioni di comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della l. 23 dicembre 2000, n. 388. Dal 2006 lo Stato trasferisce alle Regioni che abbiano istituito propri fondi a sostegno delle gestioni associate gran parte delle somme statali destinate alle Unioni di Comuni, provvedendo al riparto del fondo tra le Regioni previo accordo in Conferenza Unificata e trattenendo solo una quota per incentivare l'esercizio associato delle funzioni rientranti in materie di competenza esclusiva statale e per le Unioni istituite nelle Regioni che non prevedano contributi.

¹⁸ Alcune disposizioni sono infatti introdotte a revisione dell'art. 32 TUEL, altre restano all'interno della legge, altre ancora addirittura modificano decreti-legge precedenti: con il risultato che l'ordinamento statale delle Unioni di comuni resta frammentato in diverse fonti legislative.

¹⁹ Per esempio, quanto alla composizione del Consiglio dell'Unione, la legge statale non chiarisce se debbano essere rappresentate le forze di minoranza di tutti i Consigli comunali, e come regolare le ipotesi in cui vi siano cambi di collocazione politica dei rappresentanti già eletti; se sia possibile prevedere meccanismi di voto ponderato, differenziando il peso del voto dei rappresentanti di maggioranza senza necessariamente dover aumentare il numero dei componenti, per evitare consigli pletorici nelle Unioni composte da un numero elevato di Comuni; se i rappresentanti dei Comuni che non aderiscono ad alcuni conferimenti debbano astenersi dalle decisioni che non riguardano il proprio Comune; come debbano essere regolati i rapporti tra Consiglio dell'Unione e rispettivi Consigli comunali, soprattutto nelle procedure di assunzione di spesa. Ancora: la legge non esplicita la necessità di un raccordo tra la Giunta dell'Unione e le rispettive Giunte comunali, che pure restano in carica a prescindere dall'intensità dei conferimenti di funzioni; come procedere nel caso in cui un Comune non rispetti l'impegno di conferire all'Unione le risorse (è possibile una procedura di "esclusione"?); come va regolato il recesso dei Comuni dall'ente, e dal conferimento di singole funzioni. Su tutti questi profili, laddove non disciplinati dalle leggi regionali, a volte anche in maniera non del tutto coerente con la legislazione statale, è sempre più frequente il ricorso al giudice amministrativo.

slativi. Sotto quest'ultimo profilo, la previsione dell'art. 1, comma 144 della legge, che aveva assegnato alle Regioni un termine di un anno, poi posticipato al 31 ottobre 2015, per l'adozione delle leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali, ha dato generalmente luogo, salvo qualche eccezione, a soluzioni transitorie in materia di Unioni, o addirittura, all'assenza di alcuna previsione in materia²⁰. Già alla fine del 2014, del resto, il legislatore statale ha previsto la prima proroga dell'entrata in vigore dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione, poi reiterata, come si dirà meglio oltre, di anno in anno, anch'essa senz'altro causa della perdurante, eccessiva disomogeneità della legislazione regionale in materia²¹.

2. Dalle norme alla realtà: le Unioni nel concreto assetto dei poteri locali

Se si passa, infatti, ad analizzare la situazione di fatto, appare evidente che l'obiettivo del legislatore statale è stato realizzato in modo del tutto parziale. Il quadro complessivo appare, *prima facie*, incoraggiante: risultano "attive" 442 Unioni di Comuni, che coinvolgono 2.824 Comuni, ripartite in 283 al nord, 57 al centro, 66 al sud, e ben 76 nelle isole. Lo si deduce dai dati raccolti dal Dipartimento per gli affari regionali e delle autonomie nell'ambito del Progetto ITALIAE (PON Governance – Capacità istituzionale 2014-2020), che, nel quadro di una serie di azioni volte ad incoraggiare processi di unione, ha censito non solo la quantità, ma anche la distribuzione sul territorio di Unioni "vitali" (ovvero di Unioni non solo formalmente istituite, ma che hanno ricevuto il conferimento di funzioni o servizi da parte dei comuni aderenti), e, soprattutto, le

²⁰ Per un esame di questa legislazione regionale cfr. M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 95 ss., e, se si vuole, in riferimento alle più generali scelte effettuate dalle Regioni nelle prime leggi di riordino, C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 5, 2017, p. 953 ss.

²¹ Per un quadro aggiornato agli sviluppi successivi, cfr. C. TUBERTINI, M. DE DONNO, *Le Unioni di Comuni tra legislazione statale e regionale: spunti per la costruzione di modelli di cooperazione differenziati*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, Castelvecchi, 2022, p. 249 ss.

attività svolte²². Da questi dati emerge che le Unioni svolgono, molto spesso, anche attività che esulano dalle funzioni e dai servizi comunali obbligatori, proiettandosi in una dimensione di sostegno alle comunità, di programmazione strategica, di valorizzazione del territorio e delle sue potenzialità, di rappresentanza dei comuni nelle sedi istituzionali sovracomunali. Certamente, questi casi “virtuosi” hanno potuto contare non solo sull’attivismo degli amministratori locali, su prassi consolidate di collaborazione o sull’omogeneità e stabilità delle compagini politiche locali²³, ma anche sul sostegno di quelle Regioni che hanno utilizzato il loro potere discrezionale nell’assegnazione dei contributi incoraggiando le Unioni ad incrementare sempre più la quantità, ma soprattutto la complessità delle funzioni svolte²⁴, puntando sulla creazione di Unioni in ambiti territoriali adeguati alle necessità dei diversi territori considerati²⁵. Esiste, però anche l’altra faccia della medaglia, ovvero, un numero non irrilevante di Unioni che risultano svolgere attività di portata assai ridotta, e, soprattutto, che nel corso degli anni non hanno incrementato le funzioni ed i servizi svolti in forma associata o presentano notevoli

²² Data di ultima consultazione del sito <https://openitaliae.it/> 18/05/2024. I dati relativi alle funzioni e servizi sono quelli che le forme associative dichiarano di gestire per conto dei Comuni associati o quelli che sono stati censiti dalle Regioni.

²³ Tutti elementi che i politologi hanno segnalato come essenziali per la buona riuscita delle Unioni. Si vedano, ad es., le conclusioni dello studio A. PIAZZA, *Le caratteristiche politico-istituzionali delle Unioni di Comuni: evidenze empiriche dall’Emilia-Romagna*, in *Regional Studies and Local Development*, 2, 2022, p- 30, secondo il quale, a fronte di regole di *governance* a volte anche molto diverse, tutte le Unioni presentano aspetti critici simili in merito a dinamiche di tipo istituzionale, indipendentemente dal grado di dettaglio raggiunto dallo Statuto, per cui si può supporre che una parte rilevante del loro successo risieda in concreto «nelle interazioni di tipo politico (personale e fra organi) e nelle dinamiche di fiducia e di consenso che vengono ad instaurarsi nella vita politica locale».

²⁴ Sull’incidenza della legislazione regionale nello sviluppo dei processi associativi M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all’esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Questa Rivista*, 3, 2014, p. 667 ss. e Id., *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 5/6, 2015, p. 117 ss.; L. ROSA BIAN, *L’associazionismo intercomunale. Brevi riflessioni sull’esperienza delle Unioni di Comuni nel Veneto*, in *Le Regioni*, 5, 2022, p. 1088 ss.; per una riflessione di ordine generale M. DE DONNO *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019, spec. p. 10 ss.

²⁵ Possono citarsi, nuovamente, le esperienze del programma di riordino territoriale della Giunta regionale dell’Emilia-Romagna, aggiornato annualmente dal lontano 1999, e, da ultimo, al piano di riordino territoriale della Regione Veneto, approvato definitivamente dal Consiglio Regionale nel mese di gennaio 2024.

asimmetrie nel perimetro dei Comuni aderenti a ciascun conferimento. Resta, poi, evidente che la distribuzione sul territorio è assai disomogenea, tanto quanto lo è il grado di “vitalità” – in termini di volume di attività svolta - che passa dal rilevante al marginale addirittura all’interno di uno stesso contesto regionale. Continuano, poi, ad essere poche in termini complessivi le c.d. “grandi Unioni”, ovvero, quelle Unioni che coinvolgono anche Comuni capoluogo o di medie dimensioni o che raggruppongono una dimensione demografica tale da costituire, in prospettiva, la soluzione istituzionale alla cooperazione delle c.d. “medie aree”²⁶, o addirittura delle grandi aree urbane²⁷.

Questi dati dimostrano come, in molti casi, la spinta propulsiva alla costituzione dell’ente associativo sia stata la previsione dell’obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali; circostanza, di per sé, non negativa (posto che proprio per i Comuni di piccola dimensione, la cooperazione intercomunale è considerata dallo stesso legislatore statale non una opzione, ma una necessità) ma che, quando non accompagnata da una convinta adesione al modello, ha poi fatto abbandonare la prospettiva dell’ulteriore conferimento di funzioni e servizi, o ha dato vita a processi disgregativi che hanno determinato rilevanti problematiche nei contesti interessati²⁸.

Sulla situazione ha certamente inciso in modo determinante anche la scelta del legislatore statale di posticipare di anno in anno, come già anticipato, l’entrata in vigore dell’obbligo di esercizio associato già previsto dal d.l. n. 78/2010 e poi di sospenderlo in vista del suo dichiarato superamento, o, almeno, della sua rimodulazione. Su quest’ultima decisione,

²⁶ Si vedano le esperienze analizzate da R. FLORIO, A. TADDEI, *Le grandi Unioni di comuni italiane: un modello per le Città medie*, 29/10/2021, Documento di lavoro elaborato nell’ambito del progetto MediAree-Next Generation City (PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020), e i riferimenti all’Unione come modello per lo sviluppo di una pianificazione strategica nell’Handbook *Pianificazione Strategica: istruzioni per l’uso – Città Medie e Medie Aree*, Novembre 2023, in <https://mediaree.it/>.

²⁷ Seguendo, sotto questo profilo, l’esperienza di altri paesi europei, in particolare, Francia e Gran Bretagna: cfr. R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, Napoli, ESI, 2022.

²⁸ Sulla fisiologica precarietà delle Unioni in rapporto all’autonomia, costituzionalmente garantita, dei comuni aderenti, dimostrata in occasione dei (non infrequenti) casi di recesso dei comuni, e sulle possibili soluzioni, cfr. F. LEONZIO, *Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale*, in *Questa Rivista*, 3, 2022, spec. p. 746 ss.

senz'altro, ha avuto forte influenza la sentenza della Corte costituzionale n. 33 /2019, con la quale la Corte ha dichiarato illegittima la disciplina dettata dal citato art. 14, comma 28 del d.l. 7n. 8/2010 nella parte in cui non prevede la possibilità di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento²⁹. È a questa pronuncia, infatti, che il legislatore ha fatto espresso riferimento³⁰, per giustificare le ulteriori proroghe dell'entrata in vigore dell'obbligo, dopo che già nel 2018 era stata annunciata, invero, l'intenzione del definitivo superamento³¹.

Un dato certo è che lo spartiacque creato sin dal 2010 tra comuni "obbligati" (in quanto ricadenti all'interno della rigida soglia demografica stabilita a livello nazionale, distinta tra Comuni montani e non) e "non obbligati", ha disincentivato l'adesione alle Unioni di quei Comuni che, proprio per la loro maggiore dimensione, avrebbero potuto fornire un supporto in termini di competenze, risorse e mezzi ai territori limitrofi più fragili. Al contrario, si sarebbe dovuto puntare sul coinvolgimento dei comuni medio-grandi nell'esercizio associato delle funzioni, evitando,

²⁹ Sui contenuti ed effetti di questa sentenza M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2/2019, p. 523 ss.; S. MATARAZZO, *Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?*, in *Piemonte delle Autonomie*, 2, 2019.

³⁰ Cfr. d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, il quale ha rinnovato di un ulteriore anno, e quindi fino al 31/12/2024, la proroga già disposta nel 2019 (e prorogata di anno in anno) «nelle more dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni».

³¹ Cfr. art. 1, comma 2-bis, d.l. 25 luglio 2018, n. 91, che, oltre a prorogare di un anno l'entrata in vigore dell'obbligo, ha istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali un Tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate, tra l'altro, al «superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni». Sul dibattito svoltosi all'interno di questa sede, e le articolate posizioni espresse dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, *Rapporto sulle attività 2018-2019*, in www.conferenzastatocitta.it.

così, la c.d. “unione delle debolezze”, secondo un criterio di solidarietà tra territori. In questo senso, in effetti, hanno operato quelle Regioni che hanno utilizzato i propri incentivi, ed il loro potere di perimetrare gli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali, per incentivare l’adesione alle Unioni composte da piccoli Comuni anche da parte dei Comuni non obbligati, favorendo quindi anche la costituzione di Unioni di dimensioni maggiori rispetto alla soglia minima prevista dal legislatore statale, vista la loro utilità anche in un’ottica di sviluppo territoriale, oltre che di mero soddisfacimento dei servizi di base³².

Vi è da dire che alcune Regioni si sono trovate anche a fronteggiare i problemi di transizione legati al superamento delle Comunità montane come enti obbligatori³³. Sul punto, infatti, la l. n. 56/2014 ha confermato l’applicabilità anche alle aree montane del modello Unione, non assegnando, però, alle Regioni non aventi intenzione di mantenerle come propri enti infraregionali un termine per giungere al loro definitivo superamento o alla trasformazione in Unioni. Non a caso, è proprio nelle Regioni in cui i processi di liquidazione e trasformazione delle Comunità montane si sono bloccati, che il processo di istituzione delle Unioni è andato a rilento; ed è forse anche per queste difficoltà che la Strategia nazionale di sviluppo delle Aree interne (quasi sempre comprendenti territori montani), lanciata in contemporanea con l’approvazione della l. n. 56/2014, a valere principalmente sui fondi strutturali e di investimento europei oltre che su specifiche risorse nazionali messe a disposizione a partire dalla legge di stabilità 2014, ha ritenuto possibile soddisfare il c.d. pre-requisito associativo (richiesto per dimostrare l’attitudine dei comuni a creare un vero e proprio «sistema locale intercomunale») anche

³² È questo il caso della Regione Emilia-Romagna, che nella già citata l.r. n. 21/2012 ha stabilito quale soglia ottimale per la costituzione di nuove Unioni quella di 10.000 abitanti, elevandola a 8.000 per quelli composti da comuni già appartenuti a Comunità montane, e favorito l’adesione anche di comuni di maggiori dimensioni collegando l’erogazione degli incentivi alla costituzione di Unioni comprendenti tutti i Comuni dell’ambito territoriale ottimale definito dalla Regione; o della Toscana, che nella l.r. n. 68/2011 ha previsto per tutte le Unioni il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.

³³ Sulle vicende che hanno portato alla cessazione del concorso statale al finanziamento delle Comunità montane, e sulle scelte compiute dalle Regioni, cfr. G. MARCHETTI, *A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, in *Le Regioni*, 5, 2020, p. 1083 ss.

mediante l'utilizzo di altre forme di cooperazione, e, in particolare, delle convenzioni³⁴.

L'ultimo accenno compiuto ad una politica non nascente dalla legge Delrio, ma destinata anch'essa al rafforzamento della capacità amministrativa dei comuni (la SNAD)³⁵ porta a chiedersi quali altre decisioni assunte dal legislatore statale, e da quello regionale, in questi anni, abbiano influito sul "posto" attualmente rivestito dalle Unioni di Comuni nel nostro panorama locale. Il tema è così vasto da non poter essere svolto adeguatamente in questa sede, e, almeno in parte, esula dall'obiettivo di questa riflessione, volta a offrire un "bilancio" della l. n. 56/2014 a dieci anni dalla sua approvazione. Certamente, però, le misure di sostegno ai piccoli Comuni, o ai Comuni che presentano, a prescindere dalla relativa dimensione, delle fragilità, laddove sganciate da un complessivo disegno volto ad incentivarne la cooperazione, rischiano di mettere i Comuni di fronte alla pericolosa alternativa tra il "fare da sé" e l'associarsi; tra la soluzione transitoria, e quella, più a lungo termine, della ricerca di una alleanza con i territori limitrofi; tra l'egoismo e la coesione territoriale. Altrettanto certo, però, è che non si può imputare ai Comuni tutta la colpa della ritrosia ad associarsi, laddove – tanto per fare un esempio tra i più importanti delle contraddizioni della legislazione statale – le Unioni a cui i comuni hanno conferito la gestione dei servizi informatici³⁶ hanno avuto difficoltà ad accedere ai bandi del Piano nazionale di ripresa e resilienza per la promozione della digitalizzazione, destinati esclusivamente ai Comuni; oppure, quando non dispongono di personale, né possono provvedere ad alcuna assunzione, ma dovrebbero al contempo privarsi del proprio personale per comandarlo, o addirittura trasferirlo all'Unione, a beneficio anche degli altri comuni partecipanti;

³⁴ Si vedano i dati riportati in AA.VV., *Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne*, in *Quaderni Formez PA*, n. 1, 2023.

³⁵ Per una valutazione degli obiettivi e contenuti della quale, anche in rapporto alle politiche di sostegno ai processi di unione e fusione, rinvio a M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Questa Rivista*, 2, 2020, p. 297 ss.

³⁶ Si ricorda che ai sensi dell'art. 14, comma 28 del d.l. n. 78/2010 se l'esercizio delle funzioni fondamentali è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, queste devono essere gestite in forma associata.

o, ancora, quando presentano carenze finanziarie – e sappiamo, purtroppo, quanti comuni in questi anni hanno dovuto avviare procedure di dissesto o predissesto! – né possono contare su contributi regionali adeguati a sostegno della opzione associativa, e dovrebbero trasferire le poche risorse disponibili all'Unione³⁷.

Il riferimento ai contributi regionali non è casuale, perché dai dati emerge altresì quanto, in questi anni, l'entità e la continuità dei contributi regionali alle Unioni abbia influito, in senso positivo o negativo, sull'incremento del loro numero e sulle funzioni e servizi ad esse conferiti, nonché sulla "qualità" del conferimento in termini di soddisfazione del requisito normativo dell'integralità del conferimento. Non sono poche, infatti, le Regioni in cui i contributi o non sono affatto previsti, o sono stanziati in quantità variabile di anno in anno, privilegiando criteri di riparto ancorati a popolazione, numero di funzioni e spesa storica, con un limitato o assente utilizzo di parametri improntati ad una valutazione di efficienza della spesa: tutti elementi che rendono difficile per i Comuni poter effettuare una adeguata programmazione dei conferimenti, e che possono generare dispersione di risorse. Il risultato, almeno a livello nazionale, è spesso quello di Unioni "a geometria variabile", mentre solo di rado vengono attuati conferimenti omogenei ed integrali delle funzioni amministrative (c.d. integralità oggettiva) da parte di tutti i Comuni membri (c.d. integralità soggettiva)³⁸.

Non è da escludere, del resto, che molte Regioni siano state scoraggiate dall'investimento sulle Unioni di Comuni di fronte ai contraddittori segnali provenienti dal legislatore statale, ivi incluso il *favor* per l'attribuzione alle Province di funzioni e servizi comunali, quale alternativa al loro possibile esercizio in forma associata. È questa l'indicazione proveniente

³⁷ Si deve all'art. 32, comma 5 TUEL, come modificato dal d.l. n. 95/2012, la precisazione secondo la quale «all'Unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite». Per converso, non è stata attuata la previsione, contenuta nella l. 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, di forme premiali per favorire le Unioni «anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali [art. 12, comma 1, lett. f)].

³⁸ Anche l'art. 33, comma 4 del TUEL, nell'individuare il principio del «massimo grado di integrazione» quale criterio sulla base del quale graduare l'entità dei contributi, lascia intendere che l'integralità del rappresenta l'obiettivo cui ambire, ammettendo l'esistenza di un conferimento solo parziale.

dall'art. 1, comma 88 della l. n. 56/2014, che ha suggerito ai Comuni la possibilità di affidare alle Province, mediante intesa, lo svolgimento di specifiche funzioni³⁹: un elenco considerato come meramente esemplificativo, permettendo, quindi, ai Comuni di affidare alle Province l'esercizio, su base consensuale, di qualsiasi loro competenza. Questa possibilità, prevista ed incoraggiata dalla l. n. 56/2014 anche all'interno delle Città metropolitane⁴⁰, sinora percorsa in misura assai parziale ed a macchia di leopardo, complice, senz'altro, la situazione di grave criticità finanziaria ed organizzativa in cui si sono trovate ad operare per lungo tempo gli enti di area vasta, continua però ad essere considerata nel dibattito scientifico⁴¹ e, soprattutto, fortemente sostenuta dalle stesse Province, persino nella prospettiva di un loro possibile ritorno ad un sistema di elezione diretta, che farebbe quindi cadere l'attuale coesistenza, negli amministratori provinciali e metropolitani, di cariche comunali. L'evocativa immagine della Provincia come "casa dei comuni"⁴² ha senz'altro alimentato una certa confusione tra ruolo di quest'ultima, di assistenza e supporto, e quello delle Unioni, complice anche la comune natura di secondo grado dei rispettivi organi, quando appare evidente che

³⁹ La legge individua quali funzioni da conferire prioritariamente alle Province la predisposizione dei documenti di gara e di stazione appaltante; il monitoraggio dei contratti di servizio; l'organizzazione di concorsi e procedure selettive.

⁴⁰ Art. 1, comma 11.

⁴¹ Cfr. E. CARLONI, *Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio*, in *Questo Fascicolo*, p. e, prima ancora, Id., *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Questa Rivista*, 2, 2020, spec. p. 341 ss. In senso parzialmente diverso F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 14/02/2022, p. 5, secondo il quale la futura (auspicata) Provincia ad elezione diretta, titolare di funzioni proprie (e delegate) "sovracomunali", non "intercomunali", «può continuare ad essere definita come "casa dei Comuni", nel senso che è particolarmente aperta, nella sua organizzazione nel suo funzionamento, alla presenza dei Comuni per lo svolgimento delle sue funzioni, soprattutto quelle di supporto ai Comuni, ma non può essere "governata dai" Comuni». In tale contesto, secondo l'A., le forme associative dovrebbero svolgere, in presenza di Comuni ancora di ridotte dimensioni, le funzioni "intercomunali" attraverso una forma di cooperazione "forte", con la costituzione di un'unica amministrazione al servizio di tutti i Comuni associati.

⁴² Cfr. il rapporto elaborato dal gruppo di studio istituito presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, su incarico dell'Unione delle Province Italiane, nell'ambito del progetto "Province & Comuni", finanziato dal PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, dal titolo *Le province come "casa dei comuni" e piattaforma del sistema amministrativo territoriale*, reperibile in www.aliautonomie.it.

l'intenzione della stessa legge Delrio era di suggerire il supporto delle Province in un'ottica suppletiva e non sostitutiva del ruolo delle Unioni. È evidente, tuttavia, che nella prospettiva di una conferma, ed anzi, di un rafforzamento delle risorse a disposizione delle Province (e delle Città metropolitane), continua ad essere oggetto di discussione l'idea di assegnare a queste ultime l'esercizio di alcune funzioni comunali (come ad esempio quella di stazione appaltante o centrale di committenza) che si sono rivelate, per i Comuni al di sotto di una certa soglia demografica, di difficile esercizio.

3. Il “posto” delle Unioni nel dibattito sulla revisione della legge Delrio

In questo quadro, come abbiamo visto, pieno di luci ed ombre, era da attendersi che nel dibattito sulla revisione della legge Delrio entrasse a pieno titolo anche il tema delle Unioni di Comuni e, più in generale, della cooperazione intercomunale. Così, in effetti, è stato nel dibattito dottrinale, che non ha mancato di evidenziare la necessità urgente di superare le carenze e le criticità derivanti dall'applicazione della normativa nazionale e regionale in materia. Gli obiettivi di sviluppo e ulteriore consolidamento della cooperazione intercomunale continuano, in effetti, a mantenere tutta la loro validità, per una serie di ragioni: per la ricerca della massima efficienza ed efficacia nell'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali, tenendo conto che le competenze assegnate ai Comuni sono in costante crescita⁴³; per la ricerca di soluzioni ispirate al criterio dell'economicità, obiettivo che senz'altro non può considerarsi superato nell'attuale perdurante contesto di progressiva riduzione delle risorse pubbliche; per assicurare ai Comuni soluzioni organizzative differenziate, sia nella dimensione che nella tipologia delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata, adattabili, sia nel tempo che nello spazio, ai diversi contesti territoriali, secondo i principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione; per progredire nella direzione della sperimentazione di modalità di cooperazione che possano anche creare, in prospettiva,

⁴³ In questo senso anche la letteratura politologica considera il c.d. *upscaling* funzionale come un obiettivo centrale dei comuni italiani, per i quali l'alternativa vera è tra la cooperazione, strutturale o convenzionale, e la fusione: cfr. S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018, 30.

le condizioni per processi di fusione, e quindi, di semplificazione del nostro sistema amministrativo. Resta divisa, invece, la risposta della dottrina di fronte all'alternativa tra una politica di mera incentivazione, che torni a riaffermare il principio della piena autonomia dei Comuni nella scelta delle forme, anche di cooperazione, di esercizio delle funzioni, e l'affermazione di un *dovere di collaborazione*, riconducibile ad un principio di solidarietà interterritoriale insito negli stessi principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza, ma da declinare in forme altrettanto adeguate ai diversi contesti e da progettare con il concorso delle stesse autonomie locali⁴⁴.

Tutt'altro che omogenei sono stati, d'altra parte, anche il dibattito politico e le proposte che, specie dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale, si sono avvicendate, senza peraltro giungere ad alcuna soluzione definitiva.

È bene, anzitutto, avvertire che le proposte di legge, anche laddove frutto dell'attività istruttoria di tavoli tecnici misti o di commissioni di studio istituite allo scopo, e nonostante l'attenzione al tema da parte del Parlamento⁴⁵, non si sono tradotti in riforme di sistema, ma solo in qualche intervento di natura congiunturale⁴⁶, come la già ricordata proroga annuale dell'obbligo di esercizio associato.

È quest'ultimo, del resto, il tema che più è stato oggetto di dibattito e di proposte, ora nel segno di un superamento dell'obbligatorietà della cooperazione⁴⁷, ora, al contrario, a favore del mantenimento dell'obbligo in

⁴⁴ Sulle possibili alternative da percorrere per il raggiungimento di una dimensione ottimale comunale, rinvio alle riflessioni già svolte in C. TUBERTINI, *La "dimensione ottima" comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale*, in M. DEgni (a cura di) *IV Rapporto Cà Foscari sui Comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Roma, Castelvecchi, 2021, p. 190 ss.

⁴⁵ Si veda l'indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali realizzata tra il 2015 ed il 2016 dalla Commissione I Affari Costituzionali della Camera, il cui documento conclusivo del 28 novembre 2016 aveva formulato numerose proposte per superare le criticità emerse.

⁴⁶ Riprendendo l'espressione di A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 523 ss.

⁴⁷ In questa direzione andava sia la bozza di linee guida predisposta dal già citato Tavolo tecnico istituito presso la Conferenza unificata nel 2018, sia lo schema di disegno di legge delega elaborato dal Ministro dell'interno Lamorgese e presentato alle Regioni ed agli enti locali nel mese di ottobre 2021.

base alla diversa dimensione demografica di appartenenza, prevedendo, però, un sistema di eccezioni e gli esoneri secondo criteri determinati a livello nazionale⁴⁸. Altrettanta incertezza si è registrata sul versante dell'interpretazione del ruolo regionale, se si considera che, ad un certo punto, sembrava prendere piede l'ipotesi di una auto-perimetrazione degli ambiti territoriali ottimali da parte dei Comuni tramite l'Assemblea dei sindaci di ambito provinciale/metropolitano, ed anche un possibile ruolo di progettazione e sostegno alla cooperazione intercomunale non più da parte delle Regioni, ma delle Province⁴⁹. Sul tema delle forme associative, poi, colpiva in negativo la mancanza, in tutte queste proposte, di norme volte ad assicurare la funzionalità delle Unioni, con l'allentamento dei vincoli all'assunzione del personale, il superamento del rigido regime della gratuità degli incarichi del segretario e del Presidente, un'attenzione alle risorse finanziarie delle Unioni; mancanze che, più che un segnale di minore preferenza per questo modello di cooperazione, sembravano essere dettate dalla mancanza di consapevolezza delle criticità in cui questi enti si trovano ad operare.

La nuova legislatura si è aperta all'insegna di un rinnovato impegno delle forze politiche di maggioranza ad intervenire con urgenza sulla l. n. 56/2014, allo scopo di superare, anzitutto, la forma di governo da essa

⁴⁸ In una successiva versione del medesimo disegno di legge, resa nota nel mese di aprile 2022, si confermava infatti l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali per i Comuni di piccole dimensioni, ma con possibilità di sottrarsi dimostrando la presenza di specifiche condizioni e il raggiungimento di alcuni parametri di efficienza ed efficacia definiti in modo uniforme a livello nazionale. Si prevedeva, in particolare, che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dell'entrata in vigore della legge, previa intesa in Conferenza unificata, venissero individuati i criteri per la determinazione dell'organizzazione ottimale ai fini dell'esercizio in forma autonoma, e senza ulteriori costi per la finanza pubblica, delle funzioni fondamentali per i comuni interessati a dimostrare la maggiore convenienza, sotto il profilo economico, dell'esercizio in forma autonoma, nonché la maggiore adeguatezza dell'esercizio delle funzioni svolte in rapporto ai cittadini che ne beneficiano. La valutazione definitiva veniva affidata alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 155 del TUEL, con il supporto tecnico della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

⁴⁹ Ci si riferisce sempre al disegno di legge delega alla revisione del TUEL di ottobre 2021. A questo proposito già C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Questa Rivista*, 3, 2015, p. 590, aveva suggerito di affidare alle Province il monitoraggio e analisi costi/benefici delle Unioni, in funzione di accompagnamento dei processi di prima sperimentazione, l'individuazione di buone pratiche, e definizione delle condizioni per l'erogazione di incentivi finanziari disposti a livello centrale e regionale.

prevista per le Province e le Città metropolitane applicando, alle une come alle altre, un sistema elettorale del tutto simile a quello vigente sino al 2011 per le Province. Ancora una volta, quindi, il dibattito si è tutto concentrato sulle sorti degli Enti di area vasta, mettendo in secondo piano, o, almeno, rinviando ad un momento successivo la soluzione del problema delle forme di cooperazione intercomunale.

Al di là di ogni valutazione di merito sulle proposte riguardanti Province e Città metropolitane, dovrà essere preliminarmente sciolta l'incertezza tra l'approccio minimalista e mirato, proprio del lavoro svolto sin qui dalla Commissione affari costituzionali del Senato, a cui è stata affidata la stesura di un testo unificato delle varie proposte parlamentari riguardanti forma di governo e le funzioni di Province e città metropolitane, e l'approccio omnicomprensivo, che è stato nel frattempo proposto dal Ministro dell'interno con la presentazione di un nuovo schema di disegno di legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Questo testo è stato presentato al Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2023, ma il suo esame ed approvazione è stato poi rinviato, ed al momento in cui si scrive, risulta in corso di ulteriore perfezionamento; certamente, si tratta di un testo che, proprio per la sua portata ambiziosa, richiede un confronto più ampio e un lavoro tecnicamente più complesso. Esso è infatti strutturato come una legge delega, che demanda al Governo l'emanazione, entro 12 mesi, di uno o più decreti legislativi, volti ad una revisione complessiva dell'intero ordinamento locale, sulla base di principi generali (contenuti nell'art. 2) e di principi più specifici riferiti a singoli oggetti della delega. Del resto, secondo l'intervento svolto dallo stesso Ministro Piantedosi al momento dell'illustrazione del progetto, «non sarebbe sufficiente l'aggiornamento normativo sulle Province e Città Metropolitane e laddove procedesse solo quest'ultimo, vi potrebbero essere obiezioni di incompletezza e non sistematicità».

Tra i principi generali, figura anzitutto, alla lett. e), la «valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali, nonché valorizzazione e incentivazione delle forme associative tra enti locali», con l'elemento differenziale, rispetto al quadro vigente ed alle proposte precedenti, costituito dall'elencazione obiettivi verso cui questa valo-

rizzazione ed incentivazione dovrebbe essere indirizzata (innovazione amministrativa; transizione digitale; salvaguardia e sicurezza nei territori; gestione integrata delle risorse a fini di risparmio; tutela ecologica e ambientale). Il tema è poi ripreso e sviluppato nell'art. 4, dove sembra, anzitutto, trovare conferma la scelta di mantenere l'obbligo di esercizio associato per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000/3.000 abitanti, ma specificando casi in cui gli stessi possono svolgere in forma autonoma, e senza ulteriori costi per la finanza pubblica, le funzioni fondamentali e i servizi connessi⁵⁰, e, soprattutto, in un contesto nel quale l'indirizzo è di individuare in modo più puntuale le funzioni fondamentali stesse, in particolare, circoscrivendo quelle di amministrazione attiva alle sole funzioni necessariamente connesse al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento [art. 2, lett. d)], secondo un principio di non sovrapposizione [art. 2, lett. d)]. Ove venisse confermata tale scelta, evidentemente anche il rispetto dell'obbligo di esercizio associato verrebbe favorito dall'individuazione un nucleo di attività un più circoscritto e definito di quello attuale, che consentirebbe, poi, comunque l'applicazione alle altre funzioni di forme di avvalimento o delega volontaria da parte dei comuni, anche, in prospettiva, alle (rinvigorisce) Province⁵¹, o il ricorso ai soggetti della cd. sussidiarietà orizzontale [vedasi l'opportuno richiamo all'art. 118, comma 4 Cost. contenuto nell'art. 2, lett. f)]. Sempre a favore della cooperazione intercomunale risulta la previsione, tra i contenuti del futuro decreto legislativo, di regole di maggior favore relative ai vincoli al reclutamento del personale al fine di incentivare

⁵⁰ Più dubitativo sul punto M. GORLANI, *Il «cantiere degli enti locali»*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2, 2023, p. 123, secondo il quale dalla citata previsione «potrebbe permanere uno spazio di obbligatorietà per l'esercizio associato di determinate funzioni». Lo stesso articolo, in effetti, si apre con la previsione di una generale facoltà, per i Comuni, nel quadro del contesto economico-sociale, culturale e territoriale di riferimento, di svolgere in forma associata le funzioni e i servizi di propria competenza [lett. a)].

⁵¹ Il progetto non sembra quindi escludere lo svolgimento da parte della Provincia di funzioni anche per i Comuni, prospettiva presente anche nei disegni di legge di iniziativa parlamentare che pure mirano alla ricostituzione delle Province come enti a legittimazione popolare diretta. Sul punto, in senso, rispettivamente, favorevole e contrario al mantenimento della prospettiva della Provincia come "casa dei comuni", F. DI LASCIO, *L'organizzazione amministrativa provinciale*, p. 52, e C. NAPOLI, *Forma di governo e sistema elettorale*, p. 11, in AA.VV., *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX legislatura*, Quaderni della Rivista *Amministrazione in cammino*, novembre 2023.

l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata [art. 4, lett. f)], nonché l'apertura ad un adeguamento dello status degli amministratori locali che tenga conto delle specifiche e rispettive funzioni e dei diversi livelli di responsabilità e di compiti attribuiti, anche con riferimento alle forme associative tra enti locali [art. 2, lett. n)].

Quanto alla disciplina delle Unioni, oltre a confermarsi l'impegno dello Stato alla loro incentivazione, accompagnata però da un controllo circa sull'effettivo grado di trasferimento delle funzioni fondamentali per le quali siano erogati benefici economici, il disegno di legge compie un importante riconoscimento della potestà normativa regionale e delle Province autonome di disciplinare, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge dello Stato e degli equilibri di finanza pubblica e di idonea copertura finanziaria, le forme associative tra enti locali e le modalità di incentivazione delle gestioni associate intercomunali e di definire la dimensione territoriale ottimale e omogenea nonché la soglia minima per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata, secondo i principi di efficacia, economicità ed efficienza e di non duplicazione degli apparati [art. 4, lett. d)]. Si tratta di una importante apertura alla differenziazione regionale della disciplina delle forme associative, che tenga conto delle specificità territoriali, permettendo anche di modulare la disciplina delle forme associative, ed in particolare delle Unioni, alle diverse esigenze, caratteristiche e dimensioni dei Comuni. Per non incorrere nei conflitti di competenza del passato è senz'altro auspicabile, tuttavia, che il testo finale chiarisca cosa si intenda per «soglia minima per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata»⁵² e che si chiarisca la differenza tra la «dimensione territoriale ottimale ed omogenea», affidata alla disciplina regionale, e «livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni», anch'essi attribuiti alla competenza regionale, ma suscettibili di una disciplina statale suppletiva [lett. e)]⁵³. Altrettanto importante sarebbe, inoltre, l'indicazione di criteri di delega atti ad orientare

⁵² La locuzione sembra riferirsi alla dimensione minima delle forme associative, non alla soglia demografica che segna lo spartiacque di applicazione dell'obbligo, che rimane, secondo il disegno di legge, fissata a livello nazionale, così come a livello nazionale continuerebbero ad essere individuate le ipotesi di esonero.

⁵³ All'importanza del coinvolgimento dei comuni di maggiore consistenza demografica ed amministrativa nelle Unioni, R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 212.

la disciplina statale di principio delle forme associative, ed, in particolare, delle Unioni di Comuni, indirizzando la normativa statale a garantirne rappresentatività territoriale, la stabilità, la capacità amministrativa ed il corretto uso delle risorse⁵⁴, nonché a valorizzarne le diverse vocazioni, essendo, come già detto, uno modello organizzativo che si presta sia alla garanzia di effettivo svolgimento delle funzioni fondamentali, sia allo sviluppo socio-economico.

4. Alcuni auspici per il prossimo futuro

Dopo una lunga stagione di incertezza, sembrerebbe ora aprirsi la prospettiva di un nuovo intervento del legislatore statale dal quale potrebbe derivare una rinnovata spinta alla cooperazione intercomunale e la possibilità di un nuovo modello di relazioni tra Stato e Regioni non più improntato alla rivendicazione della rispettiva competenza esclusiva in materia, ma orientato alla ricerca di soluzioni coordinate, secondo uno spirito di leale collaborazione⁵⁵. Pare questo, in effetti, il primo auspicio da formulare per la soluzione dei problemi emersi dall'analisi svolta. Del resto, appare difficile, e forse nemmeno troppo utile per le Regioni, alla luce degli orientamenti emersi in questo decennio della Corte costituzionale e dell'insopprimibile intreccio con materie di sicura competenza esclusiva statale, rivendicare uno spazio di potestà residuale in materia di forme associative tra Comuni; il buon funzionamento delle quali dipende molto dal concorso di una legislazione statale che accompagni i processi associativi con una adeguata disciplina delle risorse, umane e finanziarie, a disposizione di questi enti, e che ne riconosca "il posto"

⁵⁴ Si veda il richiamo operato alle Unioni di Comuni dalla Corte dei conti, sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 212/2023, al rispetto dei principi di regolarità contabile, e, in particolare, alla necessità che le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra Unione e Comuni aderenti siano rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo, per scongiurare il formarsi, nel bilancio dell'Unione, di residui attivi insussistenti ed il rischio di insolvenza dell'Unione, con conseguente "effetto domino" sui bilanci dei Comuni chiamati ad intervenire in soccorso del bilancio dell'Unione.

⁵⁵ Sulla necessità di una maggiore cooperazione tra Stato e Regioni in questo ambito, sia pur in un ragionamento molto scettico sulle reali possibilità di un rilancio dell'associazionismo intercomunale, F. MERLONI, *La legge n. 56 del 2014: lo strano compleanno di una "riforma" infelice*, in *Questo Fascicolo*.

nelle numerose occasioni in cui la legislazione statale interseca l'esercizio di funzioni amministrative locali.

Di certo, qualsiasi scelta legislativa in questo ambito dovrebbe essere accompagnata da una considerazione complessiva, da parte del legislatore sia statale, sia regionale, delle condizioni in cui i Comuni si trovano in questo momento: un contesto in cui, molto spesso, la carenza di personale che possa anche solo ideare nuove soluzioni organizzative, e, soprattutto, le difficoltà finanziarie ricorrenti, unite agli stringenti limiti nell'utilizzo delle risorse disponibili⁵⁶, scoraggiano l'avvio di percorsi associativi, spingendo alla ricerca di soluzioni "fai da te", o, peggio, all'invocazione di una (spesso anacronistica) "identità comunale" da difendere, per opporsi a qualsiasi processo aggregativo, o alla pressione per ottenere risorse, sganciate da qualsiasi vincolo alla collaborazione. La strada dell'associazionismo intercomunale va perseguita con coerenza anche al di là delle singole previsioni dedicate ai modelli di cooperazione, dev'essere un obiettivo di fondo di cui tener conto nella disciplina di qualsiasi settore in cui entrino in gioco i Comuni.

Le esperienze di successo italiane, così come quelle dei Paesi a noi vicini⁵⁷ dimostrano come, anche senza il ricorso a processi di revisione forzata della mappa comunale, la creazione di reti associative, preferibilmente stabili e strutturate, differenziate in ragione delle dimensioni dell'ambito territoriale interessato, possono permettere ai Comuni di adattare la propria attività ed organizzazione alle esigenze della propria popolazione e contribuire fortemente alla coesione sociale e territoriale, obiettivo dichiarato di quest'ultima stagione di proposte di riforma.

Ma è un obiettivo che non si può raggiungere solo dal centro, proprio per l'estrema differenziazione dei contesti territoriali ed anche per l'indubbia diversità, a seconda della regione di appartenenza, della condizione di

⁵⁶ Si v., ad es., in riferimento alle più recenti modifiche in materia di predisposizione dei bilanci comunali, M. COLLEVECCHIO, *Sommerso da una normativa esorbitante il bilancio degli enti locali stenta a decollare come strumento di governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2023.

⁵⁷ Si veda W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale, Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, per un raffronto tra i modelli di associazionismo intercomunale di Lombardia, Toscana e Veneto e quelli di Francia, Spagna ed Inghilterra, e, prima ancora, G. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2014. Di «boom europeo dell'intercomunalità» parla S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015.

partenza delle forme associative intercomunali. Di questa circostanza occorrerebbe tener conto, affidando alle Regioni la piena responsabilità, sia pur in una cornice di principi e obiettivi comuni, stabiliti secondo leale collaborazione, di indirizzare le scelte comunali verso la cooperazione e di fornire sostegno tecnico e finanziario alle Unioni⁵⁸; immaginando, al contempo, anche soluzioni che, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, permettano di superare l'immobilismo regionale⁵⁹. Per fare questo, l'immediata istituzione del Tavolo per il monitoraggio unitario dello sviluppo delle gestioni associate intercomunali presso la Conferenza unificata, previsto tra i contenuti del più recente disegno di legge ministeriale, potrebbe finalmente fornire una più approfondita conoscenza del panorama normativo e fattuale esistente in ciascuna realtà regionale, base di partenza essenziale anche per l'attuazione della delega, laddove, come è auspicabile, essa verrà presto approvata.

Quanto ai contributi statali a sostegno delle Unioni di Comuni, da assicurare con continuità per tutta la durata del vincolo associativo, sarebbe necessario consolidare il metodo della concertazione in Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali nella definizione dei criteri di incentivazione e prevedere un obbligo a carico delle Regioni di cofinanziamento del fondo statale, in modo tale da superare l'attuale situazione di disparità nell'accesso a finanziamenti regionali da parte delle Unioni; non senza considerare la possibilità di introdurre – sulla falsariga di

⁵⁸ In questo senso già L. VANDELLI notava che, se l'intervento dello Stato appare imprescindibile sia in un ruolo generale di garanzia unitaria, sia nella disciplina di aspetti specifici (compresi quelli concernenti le Unioni), «la legge statale potrebbe esercitare questa competenza in forma flessibile, indicando obiettivi da perseguire sull'intero territorio nazionale, ed evitando di imporre rigidi standard o schemi uniformi e vincolanti. In sostanza, lo Stato potrebbe svolgere un importante ruolo di impulso generale, coinvolgendo pienamente le autonomie nell'attuazione di azioni e metodi condivisi. Ma il ruolo centrale, di snodo tra gli obiettivi generali e il concreto riordino territoriale, spetta alle Regioni» (*Il quadro nazionale, in Rapporto sul riordino territoriale in Umbria*, Regione Umbria, 2018, p. 30).

⁵⁹ Cogliendo il suggerimento già espresso da L. VANDELLI (*Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 56) di «stimolare e valorizzare un ruolo di sostegno e impulso delle Regioni; evitando, peraltro – anche attraverso adeguati interventi suppletivi – che, nell'inazione e nella distrazione di alcuni legislatori regionali, una parte del territorio nazionale rimanga ai margini degli (ormai imprescindibili) processi di riordino territoriale».

esperienze di altri Paesi – anche altre forme di entrata a favore delle Unioni, in modo tale da superarne l’attuale configurazione di enti a finanza totalmente derivata⁶⁰.

Quanto all’obbligo di esercizio associato, meglio sarebbe prevedere che fosse legato al rispetto degli ambiti ottimali definiti dalle Regioni e non alla soglia demografica di ciascun comune, coinvolgendo in tal modo nella gestione associata anche i Comuni di maggiori dimensioni, la cui presenza nelle forme associative è, come si è detto, essenziale per il loro concreto funzionamento, e rendendo così l’obbligo più mobile e svincolato da una soglia demografica rigida. In questo senso la stessa Corte costituzionale, nella già citata sent. n. 33/2019, aveva contestato la scelta legislativa di fondare l’associazionismo obbligatorio sul mero dato quantitativo del numero di abitanti, giustificando, quindi, la ricerca di soluzioni differenziate. In questa prospettiva, fermo restando il *favor* per le Unioni, il sostegno ai processi di cooperazione dovrebbe includere anche la possibilità, per ciascuna Regione, di riconoscere o sperimentare anche altri modelli associativi, tratti dall’esperienza di questi anni, laddove coerenti con le caratteristiche dei territori e con gli obiettivi (di razionalizzazione, ma anche di sviluppo) da perseguire⁶¹. La soluzione di un obbligo associativo limitato ai soli Comuni più piccoli, del resto, si muove in controtendenza nel panorama comparato, dove è nelle aree urbane, contraddistinte dalla presenza di forti interdipendenze sociali ed economiche tra i Comuni, che sono state introdotte le prime forme di associazionismo obbligatorio e dove, ancora oggi, il vincolo associativo è più stringente⁶².

In conclusione, l’auspicio è che le scelte che verranno operate, sia dal legislatore statale che da quello regionale, vedano un più costante e

⁶⁰ Si vedano i riferimenti agli Enti intercomunali a fiscalità propria francesi nel saggio di L. JANICOT e M. VERPEAUX, in *Questo Fascicolo*.

⁶¹ Si veda ad es. il caso del Veneto, dove il già citato Piano di riordino territoriale, pur continuando a sostenere in via prioritaria i processi di Unione e fusione, riconosce anche altri modelli associativi dedicati alla programmazione dello sviluppo del territorio, come le intese programmatiche d’area (IPA), favorendone però la convergenza entro ambiti territoriali adeguati. Su questo modello associativo, e le sue potenzialità applicative, cfr. P. MESSINA, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio. Il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press, 2016.

⁶² Come osserva M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di comuni italiane*, in *Questa Rivista*, 2, 2017, p. 523 ss.

fattivo coinvolgimento delle autonomie locali, non solo per il giusto rispetto della loro autonomia, anche organizzativa, ma anche per evitare, per l'appunto, che soluzioni di «ingegneria legislativa» calate dall'altro si trovino, nuovamente, ad incontrare resistenze. Del resto, come ha detto la Corte costituzionale, un sistema locale efficacemente strutturato, che dunque funzioni, non può risultare da un procedimento che escluda la «voce dei Comuni»⁶³. Solo così si potranno evitare i problemi emersi in sede di attuazione della l. n. 56/2014, e dare all'associazionismo intercomunale una reale possibilità di pieno sviluppo.

Unions of municipalities ten years after Law 56/2014: review and prospects

Claudia Tubertini

Abstract: La cooperazione intercomunale è un obiettivo solo raramente ricondotto alla l. 56/2014, benché rappresentasse uno dei tre pilastri della legge. Il contributo ricostruisce i principali fattori che hanno ostacolato la piena attuazione delle sue disposizioni in materia ed esamina le proposte di riforma dell'attuale legislatura, suggerendone un'attuazione che ne affidi la piena responsabilità delle Regioni, sia pure entro una cornice di principi ed obiettivi comuni, per favorire soluzioni differenziate e a valorizzare le diverse finalità delle Unioni e delle altre forme associative.

Abstract: Inter-municipal cooperation is an objective only rarely traced back to Law 56/2014, even though it represented one of the three pillars of the law. The contribution reconstructs the main factors that have hindered the full implementation of its provisions on the matter and examines the reform proposals of the current legislature, suggesting an implementation that entrusts full responsibility to the Regions, albeit within a framework of common principles and objectives, in order to favour

⁶³ Entrambi passaggi sono tratti dalla sentenza 33/2019, che ha accolto anche le obiezioni di legittimità sollevate contro l'art.1, commi 110 e 111, della l. della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, per il mancato coinvolgimento degli enti locali nella definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni associate.

differentiated solutions and to enhance the different purposes of Unions and other associative forms.

Parole chiave: cooperazione intercomunale; legge Delrio; unione di Comuni; forme associative.

Keywords: Inter-municipal Cooperation; Italian Law 56/2014; Unions of Municipalities; Forms of Association.