IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Unione e fusione di Comuni

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/151298 since 2016-01-20T09:56:14Z

Publisher:

Jovene Editore

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

02 May 2024

Unione e fusione di Comuni

di

Annamaria Poggi

1. La direzione di marcia: l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni come attuazione dell'art. 118 primo comma Costituzione

La parte della legge qui in commento, relativa alle forme associative per l'esercizio delle funzioni comunali e agli incentivi per la fusione, in parte ricalca norme già introdotte nell'ordinamento ed in parte ne introduce di nuove.

Per quanto riguarda l'esercizio associato si riproduce l'indirizzo inizialmente inaugurato dal d.l. n. 78/2010, prevedendo l'obbligo dell'associazione in unione o attraverso la predisposizione di convenzioni per le funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti (o 3000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane).

Sotto poi il profilo degli organi delle forme associative (sostanzialmente l'Unione) introduce modifiche rilevanti all'art. 32 del TUEL. Infine si varano norma incisive allo scopo di incentivare la fusione tra comuni, ma sempre secondo l'indirizzo previsto dal TUEL.

Prima di entrare nel merito dei singoli argomenti, e in qualche misura allo scopo di meglio inquadrarli, si ritiene utile premettere alcune considerazioni di carattere generale sull'indirizzo politico ispiratore della legge e sul difficile contesto in cui essa, tuttavia, è, e sarà costretta a muoversi.

Dal primo punto di vista, non c'è dubbio che una delle novità più rilevanti di questa legge è quella di aver ridisegnato in un quadro organico preciso e ben delineato, almeno nell'impianto generale, il nesso tra gli articoli 114 e 118, comma 1 della Costituzione. Di avere cioè messo strettamente in relazione le funzioni amministrative che ai sensi dell'art. 118 devono essere attribuite secondo i principi in esso contenuti, con le modalità adeguate di assolvimento delle stesse da parte degli enti di cui si compone la Repubblica.

Si tratta di un passaggio importante che chiarisce il rapporto tra le due norme spesso fondato sulla concezione di una sorta di priorità logica dell'art. 114, in quanto norma generale,

individuante gli enti costitutivi della Repubblica, rispetto al 118 quale dispositivo regolante l'attribuzione delle funzioni amministrative a quegli stessi enti.[1]

La legge in questione, invece, assume prioritariamente la prospettiva che le funzioni amministrative debbano essere assolte secondo la triade di principi citati nell'art. 118, come evidenzia il comma 1 dell'art.1: "*La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*".

Il richiamo all'art. 118 in questo contesto va inteso in senso non solo formalistico e (e dovuto) poiché come si evince dalla legge stessa, e soprattutto dalla parte di essa relativa alle forme associative tra comuni, la sussidiarietà non solo va applicata congiuntamente agli altri due principi, ma è solo tale applicazione che ne restituisce il senso più profondo e innovativo.

Sussidiarietà, infatti, è diversa da adeguatezza (livello conveniente e proporzionato) e differenziazione (trattamento differenziato dei diversi livelli).

Essa non è solo adeguatezza (ciò rende in buona parte monche le definizioni per cui la sussidiarietà è la sostituzione del livello inferiore a quello superiore) e non è solo differenziazione (che potrebbe fondarsi sull'art. 114 Cost e sulla costituzionalizzione che questo effettua delle specificità di ogni livello di governo territoriale).

Il di più che la sussidiarietà esprime è intrinseco alla finalità che l'attuazione del principio si propone. Sia nel primo che nel quarto comma la sussidiarietà è finalizzata al cittadino, alle sue esigenze e ai suoi bisogni. E' una lettura distorta del primo comma dell'art. 118 Cost quella secondo cui la sussidiarietà verticale è finalizzata all'enfatizzazione del livello comunale come livello privilegiato di amministrazione. La sussidiarietà verticale è finalizzata al cittadino e il Comune è presumibilmente (fino a prova contraria) il livello più adeguato di risposta ai suoi bisogni.

In questo quadro concettuale si comprende bene come l'obbligatorietà dell'associazionismo non solo non contrasta con l'art. 118 ("*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni*…")[2] ma, anzi, potrebbe costituirne una lettura più attenta allo scopo della sussidiarietà stessa e profondamente in linea con gli scopi con cui fu introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento all'interno del c.d. "terzo decentramento".[3]

---

[1] M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, II ed., 2003, 45; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001, Le Regioni*, 2002, 324

[2] Per l'incostituzionalità delle normative che obbligano all'associazionismo v. S.Mangiameli, Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane, Giur cost., 2005, 2124

[3] Per una ricostruzione di carattere generale della legge n. 59 del 1997 e per un'analisi delle innovazioni introdotte nell'ordinamento v.AA.VV., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa,* Tavola rotonda presieduta da L.PALADIN, Bologna, 12 settembre 1996, *Le Regioni*, 1996 787 ss.; C.DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme, Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Milano, 1998; S.CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento, Giornale di dir. amm.* 1997, n. 5, 417 ss.; A.ZITO, *Riforma dell'amministrazione, ordinamento*

2. Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge in relazione alle diverse competenze legislative sull' attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio delle stesse.

Sotto il secondo profilo, va tuttavia subito sottolineato come tale legge, seppure certamente rilevante ed innovativa, si muove in un contesto istituzionale e costituzionale non completamente coerente ed in cui la legislazione di attribuzione delle funzioni amministrative e quella riguardante le forme di esercizio delle stesse non si sono mai compiutamente coordinate ed, anzi, dopo la revisione costituzionale del 2001, le cose, anziché chiarirsi si sono ulteriormente complicate.[4]

Per quanto riguarda la legislazione in materia di attribuzione delle funzioni, come noto con la legge n. 59/1997 e con il successivo d.lgs. 112/1998 era stata attribuita ai Comuni (e alle Province e Comunità montane) la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, anche se il d.lgs 112 aveva imposto alcuni limiti quali ad esempio, il principio del conferimento, la dimensione territoriale, la forma associativa e la flessibilità nell'organizzazione.

In tale contesto venne attribuito alle Regioni (attraverso strumenti partecipativi e collaborativi con gli enti locali e territoriali) il compito di definire i livelli ottimali di esercizio delle funzioni, al fine di garantirne l'esercizio associato da parte dei piccoli comuni. Spettava alle Regioni, in caso di inerzia dei comuni, il potere di individuare modalità di intervento sostitutivo per l'esercizio delle funzioni in forma associata.

Il senso di tale legislazione era assai lineare e in qualche misura segnalava una svolta istituzionale rilevante: il conferimento di funzioni agli enti veniva subordinato alla costituzione, da parte degli stessi, di forme associative, in relazione alla dimensione territoriale adeguata, stabilita dalla Regione, previo coinvolgimento degli enti interessati.

Comunitario e principio di responsabilità: prime riflessioni in margine alla legge 15 marzo 1997, n. 59, *Riv. it. dir. pubbl. com*., 1997, 673 ss.; A.NATALINI, *Una riforma amministrativa senza partiti?, Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1997, 5 ss.; L.TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento, Le Regioni*, 1997, 329 ss.; ID., *Il "torso regionale" e lo Stato a figura intera, Le Regioni,* 1998, 229 ss.; F.RUGGE, *Le leggi Bassanini: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo, Il Mulino,* 1997, 717 ss.; G.PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali, Le Regioni,* 1997, 749 ss.; A.FOSSATI, *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa, Il nuovo governo locale*, 1998, 49 ss.; E.BALBONI, *I principi di innovazione del decreto Bassanini, Impresa e Stato,* nn. 44-45, 1998, 51 ss.; B.BENEDINI, *Una nuova P.A. per le imprese, Impresa e Stato*, nn. 44-45, 1998, 43 ss.; M.CAMMELLI, *Il decentramento difficile, Aedon,* n. 1, 1998G.D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge n. 59 del 1997, Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, 9 ss.; G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi, Politica del dir.*, 1998, 201 ss.; V.CERULLI- IRELLI, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini, Aggiornamenti sociali,* n. 11, 1998, 743 ss.

[4] Su questi ed altri problemi di coordinamento, soprattutto in relazione alla gestione associata delle funzioni v. tra i più recenti, L.ANTONINI, E.VIGATO, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso, Il Diritto della Regione,* 1-2, 2012, 5 ss. e G.RAGADALI, *Le forme associative* in V.ANTONELLI, E D'ARISTOTILE, C.PAOLINI (a cura di), *Guida 2012 per le autonomie locali*, Pescara, 2012.

La successiva legge n. 131/2003 proseguiva in tale direzione prevedendo che tutte le funzioni amministrative, non diversamente attribuite, spettassero ai Comuni che dovrebbero esercitarle in forma singola o associata, anche mediante le comunità montane e le unioni.

Sotto l'altro profilo, e cioè quello riguardante le forme per l'esercizio delle funzioni, la legislazione statale, a partire dalla l. 142/1990, individuava via via forme associative diverse, sempre nel rispetto delle competenze regionali. Tale sintesi è espressa in maniera definitiva nel TUEL all'art. 4, significativamente titolato "*Sistema regionale delle autonomie locali*" e a l cui primo comma si afferma che le Regioni nei rispettivi territori "*organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, attraverso Comuni e Province*". Al comma 2 si precisa che "*le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente Testo unico in ordine alle funzioni del Comune e della Provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio*". I commi 4 e 5 della norma in questione chiudevano il circolo prevedendo che "*la legge regionale indica i principi della cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile*" ed infine l'ultimo comma prevede il principio collaborativo e compartecipativo per la realizzazione di tale sistema.

Alla vigilia della revisione costituzionale, dunque, e nella scia del "terzo decentramento" pareva che la Regione dovesse assumere compiutamente un ruolo di coordinamento complesso del sistema locale, posto ovviamente il rispetto del TUEL.

Un ruolo coerente alla definizione che la stessa Corte ha coniato nella sentenza n. 343 del 1991 di "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali",[5] garantito dalla circostanza che l'attuazione del principio di sussidiarietà, in relazione ai livelli di governo sub-statali, è fondamentalmente rimessa alle Regioni.

La revisione costituzionale, pur assecondando in parte tale direzione, ha introdotto un correttivo di problematica gestione: al fine di evitare possibili politiche regionali poche rispettose dello stesso principio di sussidiarietà attribuisce al legislatore statale l'individuazione di funzioni definite "fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane. Allo stesso tempo non ha individuato specificamente una competenza circa l'ordinamento degli enti locali, in tal modo facendo presumere che essa debba intestarsi alla competenza residuale regionale.

[5] La Corte costituzionale è più volte intervenuta sull'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990. V. in proposito le sentt. n. 157 del 1990 (in *Giur. cost*., 1990, 970 ss.), n. 212 del 1991 (in *Giur. cost*., 1991, 1894 ss. criticamente commentata da F.TERESI, *Funzioni comunali e poteri di intervento della regione: l'art. 3 l. n. 142 del 1990 in una incompleta sentenza della Corte costituzionale*), n. 343 del 1991 (in *Giur. cost*., 1991 2718 con commento di L.VANDELLI, *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle Province)*. Sulla ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sull'argomento v. L.TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della l. 142/1990, Le Regioni*, 1993, 425 ss.

Il problema, come noto, nasce dalla revisione del Titolo V che in maniera non propriamente opportuna non ha chiarito specificamente le competenze di Stato e Regioni in materia. Come noto, infatti, la lett. p. del secondo comma dell'art. 117 attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; mentre dalla competenza concorrente di cui al terzo comma si inferisce un generale potere programmatorio della Regione nel suo ambito territoriale con il che si potrebbe sensatamente sostenere che nella competenza residuale si debba ritenere compresa l'individuazione degli ambiti in cui tutte le funzioni (anche fondamentali) debbano essere esercitate e forse la stessa tipologia delle forme associative.

Ma anche se non si volesse accedere completamente a quest'ultima impostazione, che attribuisce alla competenza legislativa residuale delle Regioni tali materie, è indubbio che non è esclusa, anzi possibile, una sovrapposizione di competenze Stato-Regioni con l'ovvia conseguenza di potenziali conflitti, comunque di normative non chiare ed univoche.

Lo Stato, infatti, per parte sua, può rivendicare che l'individuazione delle funzioni fondamentali si porta con se anche la definizione degli ambiti (e forme) ottimali di esercizio

di tali funzioni; mentre la Regione può allo stesso modo rivendicare l'assenza di una esplicita ed enumerata competenza statale in tal senso che, pertanto, riconduce la competenza stessa nell'ambito della legislazione residuale.

Ora, mentre è chiaro lo scopo della previsione delle funzioni fondamentali ad opera dello Stato, e cioè preservare il nucleo duro delle funzioni di tali enti da potenziali interventi riduttivi regionali, allo stesso modo è altrettanto evidente che la previsione di una tale competenza statale dovrebbe allo stesso modo ritenersi limitata dalla competenza regionale sull'organizzazione delle funzioni.

In tale contesto, pertanto, il primo comma del TUEL, secondo il quale le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni a livello locale, parrebbe del tutto coerente con le vigenti norme costituzionali. Per un verso, infatti, esso non nega che l'individuazione delle funzioni fondamentali trovi titolo in una fonte statale limitandosi, invece, a ribadire che alle Regioni spetta il compito di distribuire le funzioni quanto al loro esercizio fra Comuni, Province e Città metropolitane, così come del resto ribadito dall'art. 7, comma 1 della l. 131/2003.

Vedremo, invece, come nella legge in commento il legislatore statale si sia spinto oltre, varcando in qualche modo il confine del regolamento di competenze tra Stato e Regioni in relazione alla definizione delle modalità di esercizio delle funzioni.

3. Le Unioni: corsi e ricorsi storici (….).

Iniziamo con la parte delle disposizioni riguardanti le unioni, e precisamente con il comma 4 dell'art. 1 da cui deriva la definizione delle stesse e cioè di "*enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o di servizi di loro competenza*",

Si tratta di una definizione che si pone in linea di continuità con quanto già previsto dal TUEL e in discontinuità, invece con la precedente previsione di cui alla legge n. 142 del 1990.

In quest'ultima, infatti, le Unioni erano esplicitamente prodromiche alla fusione tra i Comuni. L'art. 26 al primo comma prevedeva infatti che: "*In previsione di una loro fusione, due o piu' comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralita' di funzioni o di servizi*" e al comma 6: "*Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione e' sciolta*".

L'attuazione di tale norma ha trovato molte resistenze da parte dei Comuni, che hanno preferito di gran lunga la forma della convenzione per l'esercizio associato, come dimostrano anche i dati sulle unioni resi noti dall'ANCI a bilancio dell'attuazione della disposizione.

Ciò ha condotto il legislatore a mutare indirizzo e così con la successiva legge 265/1999, che ha introdotto talune modifiche alla l. 142/1990, è stata riscritta anche la disciplina delle unioni che sono così divenute uno degli strumenti per la gestione associata delle funzioni. Detta modifica è poi confluita nel TUEL, adottato sulla base della delega prevista nella l. 265/1999 che all'art. 32, comma 1 definisce le unioni "*enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza*". Le unioni, dunque, si affiancano alle altre forme associative quali le comunità montane (artt. 27-29), le convenzioni (art. 30), i consorzi (art. 31), l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni (art. 33).

Per la prima volta l'unione di comuni viene identificata come ente locale di secondo livello, non essendo i suoi organi eletti a suffragio diretto ed essendo i compiti e le funzioni limitate a quelle conferite dai Comuni che la compongono. Ciononostante essa assume una sua capacità di indirizzo politico e una propria personalità giuridica di diritto pubblico, comprovata, peraltro dalla possibile ampiezza dei contenuti dello statuto.

Tale percorso è stato confermato dalla l. 42/2009 di delega in materia di federalismo fiscale che prevede forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva, o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.

La tendenza a favorire forme associative tra Comuni è stata riproposta nella l. 122/2010 di conversione, con modificazioni, del d.l. 78/2010 che all'art. 14, commi 25-31, contiene precise disposizioni finalizzate a favorire l'esercizio associato al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse e contenere la spesa delle amministrazioni pubbliche. In particolare al

comma 28 (poi modificato dall'art. 16, comma 22, del d.l. 138/2011 poi convertito nella l. 148/2011, si prevedeva che le funzioni fondamentali dei Comuni previste dall'art. 21, comma 3 della l. 42/2009, fossero obbligatoriamente esercitate in forma associata attraverso convenzione o unione da parte dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, salvo deroghe per situazioni peculiari. La definizione dei tempi e dei modi del percorso veniva affidata a leggi regionali e ad un d.P.C.m, dopo l'adozione dei quali ai Comuni sarebbe stata definitivamente preclusa la possibilità di esercitare da soli tali funzioni in forma singola.

Sul d.P.C.m. presentato un anno dopo, non si raggiunse l'accordo in Conferenza[6], mentre le leggi regionali di attuazione non sono mai state adottate, vista anche il non chiaro rapporto con la fonte governativa che riproponeva l'annosa questione della sovrapposizione di competenze Stato-Regioni.

Di lì a poco il quadro normativo era destinato a mutare nuovamente in una direzione di marcia completamente diversa. Il d.l. n. 138/2011 (poi convertito in l. 148/2011) mentre per un verso riproponeva il tema dell'esercizio associato per altro verso riproponeva il modello dell'unione quale naturale confluenza dell'autonomia dei Comuni costituenti, anziché della forma associata *tout court*. Esso prevedeva infatti che i Comuni sotto i 1000 abitanti dovessero esercitare in forma associata "tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente" attraverso la costituzione di una unione "speciale" (rispetto al modello dell'art. 32 TUEL), con peculiari caratteristiche organizzative e funzionali, destinata a succedere in tutti i rapporti giuridici dei Comuni, che le avrebbero comunque dovuto conferire tutte le proprie risorse finanziarie, umani e strumentali.[7]

La reazione a tali provvedimenti da parte dell'ANCI fu violentissima e in qualche misura a ragione.

L'ANCI, infatti, non aveva contestato, ma anzi in qualche misura assecondato l'indirizzo già maturato nel d.l. del 2010 circa la necessità di una associazionismo obbligatorio per i Comuni più piccoli, ma allo stesso tempo chiedeva che i provvedimenti di riordino delle autonomie locali non fossero fagocitati dalla necessità di taglio della spesa pubblica ma che, al contrario rientrassero in un contesto ordinato di riforme dell'intero comparto. Per cui nella Nota dell'Ufficio di Presidenza del 3 novembre 2011 si chiedevano norme applicabili che favorissero "*la gestione associata obbligatoria e l'efficienza nello svolgimento delle funzioni amministrative nel rispetto del ruolo istituzionale del Comune*".

[6] Tale ipotesi di d.P.C.m. prevedeva un percorso transitorio per l'attuazione della norma: due funzioni associate a scelta entro il 31/12/2011, due nell'anno successivo e le ultime due entro il 31/12/2013.

[7] Ricostruzioni (critiche) di questo periodo confuso periodo in F.POLITI, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico, Le istituzioni del federalismo*, 1/2012, 13 ss.; C.PENNACCHIETTI, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative, Federalismi.it.*, 20/2013; P.BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative, Federalismi.it.*, 16/2012.

Come noto quel provvedimento è stato completamente travolto[8] e con il d.l. 95/2012 poi convertito nella l. 135/2012 si è tornati alla disciplina del 2010, quanto ad esercizio obbligatorio delle funzioni.

La legge Delrio prosegue questo indirizzo, riproponendo, peraltro la stessa dizione contenuta nel TUEL e più al fondo l'ispirazione complessiva che non vede più nell'Unione una fase di passaggio verso la fusione tra comuni.

Non solo, ma in linea di continuità con il TUEL è la previsione dell'unione di comuni come ente "altro" rispetto ai comuni che lo compongono visti i rilevanti poteri che all'Unione stessa si assegnano in termini di costruzione dello Statuto e di definizione dei rapporti tra organi. Ciò trova conferma nel fatto che nel corso dell'esame del Senato è stato eliminato il riferimento, nel comma 4, all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali dei Comuni nella sola forma dell'unione, il che avrebbe comportato, in effetti, l'idea di una unione quale fase prodromica alla fusione dei comuni stessi, o comunque ad una forma transitoria di sperimentazione della possibilità della fusione stessa.

In questa prospettiva indicare l'unione come prodromica alla fusione oppure come forma associativa ha conseguenze profondamente diverse: nel primo caso si mira ad una vera e propria semplificazione dell'assetto degli enti operanti sul territorio, nel secondo caso lo scopo non è la semplificazione, bensì l'esercizio efficiente delle funzioni, attraverso dimensioni di scala sicuramente più adeguate

La decisione di dar vita ad una unione, infatti, non è solo una scelta di razionalizzazione strutturale ed organizzativa, come è invece per la messa in comune di uffici o della gestione di servizi, ma consiste nella costituzione d un nuovo ente locale di governo con propria capacità di indirizzo, anche se con rappresentanza di secondo grado. In questo senso è un ente locale e in questo senso si differenzia sia dai consorzi che dalle convenzioni.

.

3.1. Le Unioni: condizioni di costituzione

Questo primo gruppo di disposizioni interviene anzitutto sulla precedente normativa in materia di Unioni disciplinando, in maniera differente, i presupposti di costituzione e gli organi.

Il comma 104 abroga espressamente le disposizioni sulle Unioni di piccoli Comuni (fino a 1.000 abitanti, le cosiddette "Unioni speciali") per l'esercizio associato di tutte le funzioni

[8] Anche la dottrina si mostrò assai critica: v. tra l'altro P.BARRERA, *La gatta frettolosa fece i gattini ciechi: riflessioni a margine di una riforma improvvisata per razionalizzare (o cancellare?) i piccoli Comuni, Astrid-online.it*, 23 settembre 2011; C.D'ANDREA, *I Comuni polvere:tra dissoluzione pilotata e salvataggio* delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis", Federalismi.it, 20/2011; V.TONDI DELLA MURA, La riforma delle unioni dei comuni tra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali, Federalismi.it, 2/2012; M.MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali, Forum dei Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012.

che erano state introdotte dal decreto-legge n. 138 del 2011 (art. 16, commi 1-13) e modificate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (art. 19, comma 2). Di questo articolo del decreto-legge n. 95 poi convertito nella legge n. 135 del 2012, sono del pari abrogati i commi 4, 5 e 6, anch'essi relativi al le Unioni di Comuni di contenuta dimensione. Come già sopra evidenziato le disposizioni sulle c.d. Unioni speciali avevano suscitato una ferma reazione dell'ANCI che aveva accusato il governo di voler in tal modo abolire tutti i Comuni sotto i 1.000 abitanti (1953), impedendogli di esercitare autonomamente qualunque tipo di funzione.

La nuova normativa introdotta dai successivi commi può essere così sintetizzata: per i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, o 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, resta fermo l'obbligo (previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010: articolo 14, comma 28) di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali (ad eccezione di quelle relative all'anagrafe) tramite unione o convenzione. (comma 107).

Per quanto riguarda i Comuni sino a 1.000 abitanti essi hanno ugualmente l'alternativa della Unione (anche speciale, se vogliono)[9] oppure della convenzione.

Inoltre, viene riscritto il comma 31 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 prevedendo il limite minimo di 10.000 abitanti per unioni e convenzioni e un diverso limite demografico minimo, fissato in 3.000 abitanti, qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (in tal caso, le Unioni debbono essere composte da almeno tre Comuni). Il nuovo limite non si applica alle Unioni già costituite.

Per tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti, in sostanza, resta la facoltà di avvalersi della convenzione e/o dell'Unione di Comuni per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, di cui al decreto-legge n. 78/2010 e secondo le modalità indicate dagli articoli 30 e 32 del TUEL.

Altra rilevante novità è costituita dalla fine della dicotomia tra comunità montane e unioni, dal momento che la legge non smentisce la precedente statuizione della d.l. n. 95 secondo cui l'unione di comuni montani è destinata ad esercitare le specifiche competenze di tutela di promozione della montagna attribuite dalle leggi in favore dei territori montani.

Anche su questo versante potrebbe riaprirsi un fronte conflittuale Stato-Regioni posto che la competenza regionale sulle comunità montane non è mai stata in discussione (v. tra le molte Corte costituzionale 229/2001; 244 e 246/2005; 397/2006; 27/2010), ma solo accantonata recentemente sulla scorta delle ragioni del coordinamento della finanza pubblica (es. Corte costituzionale 207/2011).

[9] Per le unioni speciali rimangono in vigore le norme sugli organi dettate dall'art. 16 commi 6-11 dal d.l. 138/2011: Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta. La norma prosegue, poi, dettagliando la disciplina di ognuno di essi.

3.2. Le funzioni da associare

Le funzioni fondamentali da associare obbligatoriamente sono quelle già individuate dall'art. 19 della legge n. 135 e cioè:

a. organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
b. organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
c. catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
d. pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
e. attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
f. organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
g. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma della Costituzione;
h. edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
i. polizia municipale e polizia amministrativa locale;
j. tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici, nonché in materia di servizi elettorali e statistici.

Al di là dell'esaustività o meno dell'elencazione[10] va indubbiamente dato atto al legislatore di aver effettuato ad un passaggio fondamentale: l'individuazione delle funzioni fondamentali conferisce un solido terreno alle discussioni sugli assetti organizzativi e sulle forme di esercizio delle funzioni stesse.

Troppo spesso, infatti, il dibattito su tali aspetti è stato condotto in maniera ideologica (v. quello sulle Province o sui c.d. Comuni "polvere") a prescindere da ogni giudizio reale rapportato all'"*adeguatezza*" quale canone costituzionale che richiede, appunto, una valutazione relazionale tra funzioni da assegnare e capacità dell'ente in rapporto alle sue dimensioni di assolverle.

[10] Che P.BARRERA, *Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente si fa sul serio* in F.PIZZETTI e A,RUGHETTI (a cura di*), Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, 2012, 72, definisce una "salomonica via di mezzo" tra le sei funzioni indicate dalle l. 42/2009 e le ventiquattro del progetto della Carta delle autonomie

La stessa valorizzazione dell'autonomia di cui all'articolo 114 Costituzione richiede che gli enti costituenti la Repubblica siano dotati di un nucleo imprescindibile di funzioni che differenzi così la funzione dell'ente stesso in rapporto al territorio.

Quanto alla elencazione stessa va sottolineato come essa presenti problemi di coordinamento diversi assai differenti sia dalle formule contenute nel TUEL, sia dall'elencazione di cui alla l. 42/2009, non risultando nessuna delle due espressamente abrogata. Certo si potrebbe asserire di essere in presenza di una abrogazione implicita che supera sia l'una che l'altra elencazione, ma così non pare, come risulterà dall'esposizione che segue.

Le formule contenute nel TUEL agli artt. 13 e 14 infatti ("*Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico*" e " *Il Comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica*"), nella loro estrema genericità tuttavia consentono di ritenere ricomprese nelle funzioni fondamentali funzioni che oggi non appaiono nell'elenco dell'art. 19, quali, ad esempio, il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici servizi, la gestione dell'ambiente e del territorio, la costruzione e gestione delle strade comunali, la gestione dei beni e servizi culturali di proprietà del Comune, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali.

Perciò in dottrina si è sostenuto che le attuali funzioni fondamentali seppur "definitive" non sarebbero tuttavia "esaustive rispetto ad una loro individuazione che potrebbe e dovrebbe risultare più ampia nella auspicata scrittura finale della carta delle autonomie".[11]

D'altro lato l'elencazione contenuta nella legge n. 42/2009[12], tra i tanti difetti, aveva però una caratteristica assai positiva e rilevante. L'elencazione (provvisoria) avrebbe dovuto consentire subito la definizione dell'entità e del riparto dei fondi anche perequativi degli enti locali sulla base del fabbisogno standard, la cui determinazione avrebbe dovuto essere effettuata proprio in relazione alle funzioni fondamentali individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi di cui al d.P.R. 194/1996.

In altri termini si poneva in stretta relazione l'individuazione delle funzioni fondamentali con l'altrettanto esigenza fondamentale del loro finanziamento. Del resto non si può affermare che determinate funzioni sono fondamentali e non preoccuparsi del loro

[11] G.MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni* in in F.PIZZETTI e A,RUGHETTI (a cura di*), Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme,*cit., 102

[12] Comprendente sei ambiti funzionali con i relativi servizi: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

finanziamento. Allo stesso modo non dovrebbe ritenersi che solo le sei funzioni di cui alla legge m. 42/2009 e corrispondenti a voci contenute nella nuova elencazione, siano da considerarsi obbligatoriamente finanziabili, tanto più che queste ultime debbono essere obbligatoriamente esercitate.

Tali considerazioni inducono ad incamminarsi su una strada "mediana, che non consideri immediatamente superata l'elencazione di cui alla l. n. 43/2009 e, con essa, il processo ed articolato lavoro di ricognizione delle voci di spesa delle funzioni comunali avviato per l'attuazione della stessa legge che risulta, invece, essenziale per il finanziamento dei compiti comunali definiti fondamentali.[13]

Ciò a conferma della fondatezza di una delle critiche indirizzata all'attuale legge, di non aver completamente abbandonato la logica emergenziale che caratterizza gli interventi sull'assetto ordinamentale, come dimostra l'imposizione dell'obbligo associativo con riguardo alle funzioni che ricomprendono la gran parte delle funzioni e dei servizi comunali e come dimostra, anche, il non aver in sede parlamentare effettuato un raccordo preciso con la legge sul federalismo fiscale[14]

3.3. Ancora sulle funzioni: il ruolo dei legislatori statale e regionale

Non può sfuggire come nell'elenco delle funzioni fondamentali siano compresi ambiti di competenza legislativa regionale: dalla pianificazione urbanistica (da ricomprendersi in larga parte nella materia "governo del territorio" elencata nel comma 3 dell'art. 117 Cost.) alla pianificazione e gestione dei servizi sociali (a tutti gli effetti da ricondursi nelle materie di competenza residuale delle Regioni, ai sensi del comma 4, art. 117 Cost.).

Allo stesso modo non sfugge, come correttamente evidenziato, che l'individuazione viene effettuata per ambiti e settori di funzioni, con la conseguenza che non vi è una determinazione "statica dei compiti comunali da considerare come caratterizzanti ai sensi della lett. p dell'art. 117 Costituzione",[15] bensì una individuazione per "rinvio mobile alla legislazione statale e regionale di conferimento delle funzioni agli enti locali".[16]

La tecnica dell'individuazione per ambiti funzionali (non attività specifiche, ma interi settori in cui si ricomprendono più attività), dunque, se presenta indubbi vantaggi, sconta tuttavia qualche svantaggio, primo fra tutti la necessità di far riferimento all'attuale legislazione statale o regionale (a seconda degli ambiti di competenza) per una sua più puntuale definizione.

---

[13] Approfondimenti sul punto in M.MASSA, *Funzioni fondamentali dei Comuni ed esercizio associato d funzioni e servizi: altre novità del decreto legge sulla c.d. spending review,* www.dirittiregionali.org, 16 luglio 2012

[14] G.MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni* cit., 105.

[15] *Ibidem*, 103

[16] *Ibidem*

Diverso sarebbe stato se il legislatore statale avesse optato per una tecnica diversa e cioè per una più puntuale definizione di tali funzioni, ai sensi dell'art. 117 lett.p Costituzione, occupando, in tal modo tutto la spazio consentitogli dal titolo costituzionale di attribuzione e allo stesso modo lasciando al legislatore regionale il compito, invece, di "organizzare" quelle stesse funzioni sul territorio.

Invece, a riprova che anche la legge attuale soffre un poco del clima di emergenza venutosi a creare sul tema, le funzioni fondamentali sono state enunciate, ma non specificate, con la conseguenza che sia il legislatore statale, ma soprattutto quello regionale, per gli ambiti di sua competenza legislativa potrà meglio specificarle, ovvero si farà rinvio, nel caso alla legislazione regionale di trasferimento delle funzioni seguita al d.lgs. 112/1998.

D'altro lato anche sul fronte dell'organizzazione delle funzioni fondamentali il legislatore, pur nominalmente richiamando "le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto della costituzione", ha di fatto dettato le norme cardine per l'organizzazione di tali funzioni, precisando che debbano esercitarsi in maniera obbligatoria e attraverso due forme precise.

In sostanza, pur tenendo conto delle positive innovazioni, non è venuto meno il classico vizio che sottostà alla legislazione emergenziale degli ultimi anni secondo cui le riforme ordinamentali sono informate ad una logica "fordista" che caratterizzava la legislazione pre-revisione costituzionale del 2001, ma che, evidentemente, è dura a morire.

Perciò taluno ha sostenuto la necessità di un "patto repubblicano (…) per produrre la sinergia necessaria tra Stato, Regioni e autonomie locali",[17] attraverso gli strumenti già noti della Conferenza unificata allo scopo di non attribuire nuovamente alla Corte costituzionale il compito di sbrogliare la matassa.

Non c'è dubbio che occorrerà andare in tale direzione, anche se va sottolineato che ciò che non si risolve a monte, difficilmente non lo si ritrova a valle. Nella fase di elaborazione della legge più volte le Regioni, attraverso le varie Conferenze hanno lamentato "invasioni di campo" spesso, peraltro, consistenti in veri e propri "dettati" al legislatore regionale circa il percorso di attuazione della legge.

3.4. Gli organi dell'Unione

Quanto agli organi, il comma 105 modifica l'articolo 32 del TUEL relativo appunto alle Unioni di Comuni, demandando allo statuto (dell'unione di Comuni) la determinazione del numero dei membri del consigli, laddove il Testo unico recava la diretta prescrizione per cui il consiglio doveva essere composto da un numero di consiglieri, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente.

[17] P.BARRERA, *Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate si fa sul serio* cit., 85

Vengono meno, dunque, i limiti numerici precedentemente previsti dal TUEL, sebbene si ribadisca la necessità di garantire la rappresentanza delle minoranze e assicurare la rappresentanza di ogni Comune.

Si introduce, inoltre, la previsione secondo la quale lo statuto dell'Unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione, lo statuto è approvato dai consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'Unione.

Si introduce la previsione che il presidente dell'unione di Comuni si avvale, per specifiche funzioni, del segretario di un Comune dell'Unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e senza maggiori oneri di finanza pubblica.

Sul contenuto dello statuto si sofferma altresì il comma 106, prescrivendo il rispetto dei princìpi organizzativi e funzionali e le soglie demografiche minime eventualmente disposte da leggi regionali, nonché una coerenza con gli ambiti territoriali che esse determinino.

Si tratta di una prescrizione per un verso curiosa (è ovvio che gli statuti delle Unioni debbano rispettare le soglie eventualmente previste da leggi regionali, potendo le Regioni a loro volta conferire funzioni alle Unioni a determinate condizioni); per altro verso rivelatrice del fragile crinale su cui la legge si muove, con riguardo alla non risolta definizione degli ambiti di competenza tra Stato e Regioni in materia di organizzazione territoriale (sul punto v. infra…)

.I commi 108 e 109 dispongono in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle Unioni di Comuni, prevedendone la gratuità. Inoltre prevedono l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconferibilità relative ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al primo mandato degli amministratori del Comune nato dalla fusione o delle Unioni comprendenti Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Il comma 110 per semplificare l'attività amministrativa prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza siano svolte da un unico funzionario, nominato dal presidente dell'unione anche per i Comuni associati. Dispone, inoltre, che le funzioni di revisione siano demandate ad un revisore unico per le unioni formate da Comuni che non superino complessivamente i 10.000 abitanti, ed in caso diverso, da un collegio di revisori. Le correlative funzioni di valutazione e controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

3.5. Altre disposizioni di favore delle unioni

Un altro gruppo di disposizioni sempre riguardanti le unioni è quello dei commi 111-115, volto ad incentivare le stesse, attraverso misure che dovrebbero migliorarne l'efficienza.

Così, il comma 111 dispone l'attribuzione al presidente dell'unione, ove previsto dallo Statuto, delle funzioni di polizia locale, laddove siano state conferite all'unione le funzioni stesse, allo scopo di evitare duplicazioni di cariche e di responsabilità.

Nella stessa logica il comma 112 concerne l'attribuzione alle unioni di funzioni di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e alle connesse attività di prevenzione e approvvigionamento. Rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione, in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al Prefetto e al Presidente della Giunta regionale.

Ed ancora, il comma 113 stabilisce che le disposizioni relative all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria nell'ambito territoriale di appartenenza del personale della polizia municipale, si intendono riferite, in caso di esercizio associato delle funzioni di polizia municipale mediante unione di Comuni, al territorio dei comuni in cui l'unione esercita le funzioni stesse.

Il comma 115 costituisce una sorta di norma di "chiusura, dal momento che prevede l'estensione alle unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai "piccoli Comuni". Tale definizione, tuttavia, non essendo esplicitata in nessuna parte della legge, neppure con rinvio ad altre normative, deve desumersi in via interpretativa

Il comma, infine 114 prevede che in caso di trasferimento di personale dal Comune all'unione, ci sia il parallelo trasferimento all'unione delle risorse già quantificate e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale. Il trasferimento di personale, dunque, non è obbligatorio (anche se auspicabile, dove possibile), ma laddove vi fosse deve rispettare il principio del contenimento della spesa pubblica.[18]

[18] Concetto questo ribadito dalla Corte dei conti a sezioni riunite con delibera 25 gennaio 2011, n. 3, in cui si afferma che, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, al fine di accertare il rispetto della norma che impone agli enti locali di contenere la spesa di personale entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 (per gli enti non soggetti al patto di stabilità interno) o di ridurre la spesa medesima rispetto all'omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente (per gli enti soggetti al patto di stabilità), non è sufficiente prendere in considerazione la sola spesa del singolo ente, ma occorre sommare alla stessa, la quota parte riferita all'ente medesimo sostenuta dalle forme associative cui esso aderisce. Ha chiarito inoltre che alla unioni, ai consorzi e alle comunità montane devono applicarsi i limiti e i vincoli in materia di spesa di personale previsti per gli enti locali non soggetti al patto di stabilità e che, ai fini del riscontro dei parametri finanziari e dei limiti per le assunzioni, pur non essendo previsto da alcuna norma, tali forme associative devono operare in un'ottica unitaria con gli enti che ne fanno parte, considerando la somma della spesa di personale iscritta nel proprio bilancio con quella di tutti gli enti associati.

Quest'ultima norma va letta alla luce di quanto previsto dal CCNL del 2004 (dato il blocco della contrattazione dal 2010) che prospetta due diversi modelli organizzativi, non necessariamente alternativi tra di loro.

Il primo prevede la costituzione da parte dell'unione di uffici con proprio personale, anche assunto ad hoc, o per mobilità; il secondo consiste, invece, nell'utilizzo da arte dell'unione, di personale degli enti locali aderenti, a tempo pieno o parziale.

L'attuale normativa spinge decisamente verso il primo modello e non irragionevolmente: se l'associazione diventa obbligatoria (e tendenzialmente stabile nel tempo, sino all'ipotesi di fusione) e l'unione dunque non è un ente che facilmente si monta e si smonta è più che logico assumere che abbia un personale almeno tendenzialmente stabile per un certo lasso di tempo.

Allo stesso tempo, però, l'esistenza stessa di quali due modelli, più il sommarsi di altri processi di trasformazione, in particolare quello riguardante le Province, potrebbe schiudere nel prossimo futuro scenari complessi, sia per le unioni già costituite e in asse con i requisiti richiesti dalla legge, sia per quelle di nuova costituzione, che potrebbero trovarsi ad disporre, in teoria, di personale di diversa tipologia: proprio, proveniente da mobilità dagli enti locali, trasferito dagli enti locali stesso o riattribuito tra quello attualmente alle dipendenze della Provincia.

Ovviamente tali diverse situazioni (che per inciso riguardano anche la costituzione della città metropolitana) non possono che essere analizzate nelle loro possibili concrete soluzione, attraverso la concertazione sindacale e nella prospettiva di un comparto che ricomprenda tutto il personale, delle unioni e dei comuni interessati.

Sarebbe un grave errore quello di pensare di prescindervi, poiché farebbe già partire il già complesso percorso di riforma degli assetti organizzativi locali con il piede sbagliato.

4. Le convenzioni

La legge non obbliga tuttavia alla scelta dell'Unione, potendo i Comuni percorrere l'altra soluzione della convenzione.

Non intervenendo specificamente sulle convenzioni, poi, vi è da intendere il rinvio totale a quell'istituto così come disciplinato dal TUEL.

Quest'ultimo all'art. 30, comma 1, prevede che "*Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni*" le quali, ai sensi dei commi successivi devono stabilire fini, durata, rapporti finanziari e le forme di consultazione tra enti contraenti. Le convenzioni, precisa il TUEL possono avere ad oggetto anche la costituzione di uffici comuni cui distaccare apposito personale.

Come è noto per le convenzioni non sono previste né soglie demografiche; né limiti quanto al numero di convenzioni stipulabili da parte del singolo Comune; né obblighi specifici di convenzioni "pluri-funzioni"; né vincoli a mettere in comune risorse di alcun tipo tra i Comuni convenzionati

Del resto la convenzione è un modello totalmente alternativo all'unione, per il solo fatto che non sfocia nella costituzione di un ente locale, come appunto per l'unione.

Proprio tale considerazione spinge a chiedersi il motivo per cui il legislatore abbia posto l'alternativa tra un modello forte e strutturato, quale l'unione, con un modello totalmente flessibile quale la convenzione.

Probabilmente le pressioni corporative avranno spinto verso tale soluzione. Allo stesso tempo è indubbio che difficilmente lo strumento dell'unione potrà radicarsi se la sua alternativa è costituita da uno strumento così poco "costringente". E' vero che la legge prevede un monitoraggio e una verifica ex post dell'efficacia delle stesse; ma è altrettanto vero che le situazioni una volta stratificatesi sono difficilmente rimuovibili.

5. Fusioni di Comuni: i (pochi) precedenti

La parte della legge dedicata alle fusioni è certamente assai innovativa, grazie anche al fatto che il tema, dopo il fallito tentativo di sostanziale abolizione dei Comuni sino a 1000 abitanti (v. supra….) è tornato all'evidenza del dibattito pubblico in un sistema che lo aveva sostanzialmente emarginato dalle politiche di riordino territoriale. Il che peraltro è per un verso comprensibile (il radicamento del municipalismo nel nostro Paese) ma per altro verso anche enigmatico, vista la dimensione del fenomeno: dall'Atlante del Piccoli Comuni del 2012 emerge infatti che i Comuni inferiori a 5.000 abitanti sono 5683, cioè quasi il 70% dei Comuni italiani.

Mentre altri Paesi hanno decisamente imboccato la strada dell'accorpamento obbligatorio,[19] nel nostro Paese si è sempre privilegiata l'incentivazione di processi di fusione volontaria connessa a cauti freni alla proliferazione di nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite (art. 15 TUEL).

Va rammentato per inciso che la l. 265/1999 fece venire meno l'obbligo della fusione entro i dieci anni di costituzione dell'unione, proprio a fronte della mancanza di una correlazione significativa tra unioni e fusioni, probabilmente causata anche dalla varietà degli strumenti alternativi offerti (convenzioni, consorzi, associazione tout court…).

[19] M. FEDELE e G.MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche, Riv. It. Pol. Pubbl*., 2006, 1, 71 ss.

Il TUEL, in attuazione degli artt. 117 e 133 Costituzione attribuisce alla Regione la competenza esclusiva di modifica dei confini territoriali dei Comuni in essa inclusi con il solo limite partecipativo delle popolazioni interessate. Inoltre, al comma 2, si prevede che "*la legge regionale che istituisce i nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contigui, deve prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*". Il successivo comma, poi, prevede agevolazioni economiche statali e regionali per incentivare le fusioni.

Si tratta di norme assai "soft" che di fatto non hanno invertito il processo di continuo aumento dei Comuni italiani (7.314 nel 1931; 7810 nel 1951; 8.035 nel 1961; 8054 al 2010), come dimostra il dato per cui dall'entrata in vigore del TUEL si sono avuti 5 casi di fusione.[20]

Un notevole incremento si è verificato a partire dal 2012 (dopo lo scampato pericolo per i Comuni sotto i 1.000): anno in cui si sono realizzate lo stesso numero di fusione degli ultimi quindici anni.[21] Peraltro l'impennata in questione, concentrata sostanzialmente su due Regioni, Toscane e soprattutto Emilia-Romagna) è dovuta alla sinergia tra le classi politiche comunali e le politiche.[22]

6. La nuova normativa

In questo contesto si inseriscono i commi da 116 a 134 che, appunto, dettano disposizioni di favore in materia di fusioni.

In primo luogo, ed in continuità con quanto previsto nel TUEL, si stabilisce che nei Comuni sorti a seguito della fusione di più Comuni, lo statuto del nuovo Comune possa prevedere "*forme particolari di collegamento*" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (comma 116).

Si prevede, inoltre, che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima della istituzione del nuovo ente, definirne lo statuto, che deve essere approvato in testo conforme da tutti i consigli comunali. Tale statuto "provvisorio" entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del Comune frutto della fusione.

Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo Comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (comma 117).

Tale ultimo comma, chiaramente finalizzato a rendere consapevoli i Comuni che decidessero di intraprendere tale percorso che ciò non coincide necessariamente con la

[20] A.PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna, Le istituzioni del federalismo,* 2012, 37 ss.
[21] *Ibidem,* 42
[22] *Ibidem*, 49 ss.

perdita della loro identità, è tuttavia nuovamente uno dei punti di frizione "costituzionale" della legge, per almeno due motivi.

In primo luogo perché l'art. 133 Costituzionale assegna specificamente alla legge regionale di dettare le modalità, anche procedimentali, per l'attuazione del percorso di modifica di confini territoriali. Trattandosi di una attribuzione operata direttamente dalla norma costituzionale pare almeno dubbio che il legislatore statale possa sottrarre alla Regione tale competenza, senza un procedimento di revisione costituzionale.

In secondo luogo l'attribuzione alla legge regionale (circa le modalità partecipative della popolazione) è effettuata dal TUEL e cioè da una legge che per sua stessa statuizione richiede un'esplicita menzione della volontà di modificarla ad opera dei legislatori successivi.

Non si comprende, alla luce di tali considerazioni, il motivo per cui il legislatore non si sia limitato a raccomandare alle Regioni di attribuire agli stessi Comuni l'individuazione delle forme di partecipazione popolare al processo e/o di decentramento dei servizi.

Si prevedono poi le seguenti ulteriori misure agevolative:

a. le norme di maggior favore previste per Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni continuano ad applicarsi anche al nuovo Comune frutto della fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 118);
a. il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino spazi di indebitamento (comma 119);
b. i sindaci dei Comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo Comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (comma120);
c. l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. In particolare: la legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o modularne i contenuti; in ogni caso, in assenza di legge regionale, i Comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 121);
d. gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (comma 122);
e. le risorse destinate ai singoli Comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 123).

Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci e salvo che la legge regionale di istituzione del nuovo Comune preveda altrimenti.

In particolare si prevede che:

a. tutti gli atti, compresi i bilanci, dei Comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune (comma 124, lett. *a)*;
b. i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo Comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel Comune più popoloso (comma 124, lett. *b)*;
c. al nuovo Comune si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto (comma 124, lett. *c)*;
d. il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro del'interno, come precisato da una modifica introdotta nel corso dell'esame del Senato (comma 125, lett. *a)*;
e. ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziate nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lett. *b)*;
f. il nuovo Comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lett. *c)*;
g. ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (comma 126);
h. l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (comma 127);
i. l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro; il Senato, inoltre, ha introdotto l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune (comma 128);
j. i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune (comma 129).

7. Fusione per incorporazione

Il comma130 introduce una nuova modalità di fusione di comuni per incorporazione.

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (l'incorporazione è disposta con

legge regionale e si procede a *referendum* tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri

organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

A tutela di quest'ultimo si prevede che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento.

I commi 131-134 recano ulteriori misure incentivanti per le fusioni e, in parte, anche per le unioni di comuni.

Le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131).

E' inoltre dettata una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei

territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo comune sorto dalla fusione istituisca municipi (comma 132).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione (comma 133).

Il comma 134 prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

La norma richiamata ha destinato 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

I contributi sono per: interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche); realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie o delle reti telematiche; messa in sicurezza del territorio.

8. Organi comunali

I commi 135-136 dispongono, ad invarianza di spesa, l'aumento del numero massimo di consiglieri e di assessori comunali nei Comuni fino a 10.000 abitanti.

In particolare, nei Comuni fino a 3.000 abitanti, il numero massimo dei consiglieri comunali, oltre al sindaco, è elevato a 10 (attualmente è di 6) e il numero massimo degli assessori è stabilito in 2 (come attualmente previsto per i comuni da 1.000 a 3.000 abitanti, mentre sotto i 1.000 non è previsto alcun assessore).

Nei comuni da 3.000 a 10.000 abitanti, il numero massimo dei consiglieri comunali, oltre al sindaco è elevato a 12 (attualmente è di 7 per i comuni da 3.000 a 5.000 abitanti e di 10 per i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti) e il numero massimo degli assessori è stabilito in 4

(come attualmente previsto per i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti, mentre tra i 3.000 e 5.000 abitanti è stabilito in 3).

Al fine di assicurare l'invarianza di spesa connessa all'aumento di cui sopra, i Comuni interessati provvedono, 'prima di applicarla', a rideterminare gli oneri connessi allo *status* degli amministratori locali (indennità, rimborsi spese ecc.), previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti.

Il comma 137 attua il principio della parità di genere nelle giunte comunali, prevedendo che negli organi esecutivi dei Comuni, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%, con arrotondamento aritmetico. Nel corso dell'esame del Senato sono stati esclusi dall'ambito di applicazione della norma i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Il comma 138, introdotto nel corso dell'esame del Senato, abolisce il divieto del terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti. A tal fine, si dispone la non applicazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 51 del TUEL, che appunto statuiscono che chi ha ricoperto la carica di sindaco (e di presidente di provincia) per due mandati consecutivi non può essere immediatamente rieleggibile alle medesime cariche, ad eccezione del caso in cui uno dei due mandati precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. E' comunque posto il limite massimo di tre mandati consecutivi.

Il comma 139, anch'esso introdotto dal Senato, prevede inoltre che l'incompatibilità di parlamentare (nazionale o europeo) o membro del Governo con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo sia riferita agli enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti (e non già 5.000 abitanti, com'è ai sensi del vigente articolo 13, comma 3,del decreto-legge n. 138 del 2011).

Tra le Disposizioni finali vanno rammentate quelle di cui al comma 144 che prevede l'adeguamento da parte delle Regioni ordinarie, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, alle disposizioni introdotte dal provvedimento e da parte delle Regioni speciali Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia ai principi della legge, nonchè applicabilità in Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta delle disposizioni sulle unioni e le fusioni di comuni, nel rispetto dei rispettivi statuti (comma 145).

Il comma 149 infine prevede l'elaborazione da parte del Ministro per gli affari regionali di programmi di attività con la finalità di accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma previsti dal presente provvedimento.

9. Alcune considerazioni conclusive sull'esercizio associato obbligatorio alla luce della "pari-ordinazione" dell'art. 114 Costituzione

A questo punto occorre riprendere il filo delle considerazioni iniziali con riguardo a due aspetti importanti e di livello costituzionale di tale riforma.

Il primo è indubbiamente quello relativo all'interpretazione evolutiva che tale legge effettua di una diposizione cardine del Titolo V, cioè, l'art. 114.

Subito dopo la revisione costituzionale del 2001 buona parte della dottrina si è concentrata sull'innovazione del concetto di autonomia locale, evidenziando, con accenti assai diversi, il profondo mutamento introdotto in tal modo nell'ordinamento costituzionale con riguardo ad almeno diverse angolature: la diretta riconducibilità dell'autonomia delle comunità locali alla Costituzione e l'equiordinazione istituzionale dei diversi livelli di governo.

Quanto al primo aspetto è indubbio che la precedente formulazione dell'art. 128 Cost. assegnava al legislatore ordinario "la concreta modulazione ed ampiezza di estensione del principio",[23] al punto che la Corte costituzionale era intervenuta nel tentativo di fissare limiti al legislatore statale e regionale in funzione della tutela del principio di autonomia (Corte cost., n. 286/1997, *G. cost*., 2588, e n. 378/2000, *ivi,* 2000, 2691). Il nuovo Titolo V, invece, secondo le prime interpretazioni pareva rapportare direttamente l'autonomia delle comunità locali alla normativa costituzionale e in particolare agli artt. 114, 117, 118 e 119[24] ed anzi per parte della dottrina l'abrogazione dell'art. 128 avrebbe prodotto il venir meno di una nozione unitaria di ordinamento degli enti locali inteso come "complesso di principi fissati da leggi generali della Repubblica (…) aventi il ruolo di limitare, per fissare elementi unitari e uniformi, l'autonomia degli enti locali, pure costituzionalmente garantita dall'art. 128".[25]

Non c'è dubbio che l'attuale legge costituisce una sorta di ripristino dell'unitarietà della disciplina in capo al legislatore statale, non solo e non tanto come si è già evidenziato con riguardo alla competenza di cui alla lettera p del secondo comma dell'art. 117, quanto, invece, alla stessa funzione di razionalizzazione a tutto campo della modalità di esercizio delle funzioni. Che poi questa operazione possa considerarsi in se e per se contrastante con il dato costituzionale, oppure una interpretazione evolutiva dello stesso è difficile dire. Sicuramente può venire in soccorso il recente passato quando dopo l'adozione della legge n. 59/1997 e, soprattutto, del d.lgs 112/1998 fu necessario giungere alla revisione costituzionale allo scopo di dare una "copertura" a tali riforme. Cosa che, non a caso, sta accadendo anche nel presente momento storico, indipendentemente poi dal fatto che l'operazione giunga in porto definitivamente.

In relazione al secondo profilo, cioè l'equi-ordinazione istituzionale dei diversi livelli di governo che si desumerebbe dall'art. 114 consistente fondamentalmente nello spezzare l'equazione Stato-Repubblica,[26] pare che tali interpretazioni, come si era già avuto modo di osservare, abbiano sopravvalutato tale equi-ordinazione poiché l'art. 114 non introduce un

[23] L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, II ed., 1991, 47 e analogamente F. D'IPPOLITO, R. MASTRANTUONO, S.I.A.VIOLANTE, *Ordinamento delle autonomie locali*, Napoli, 1990, 6)

[24] G. Sala, *Art. 3* in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 66; F. Pinto, *Il Testo unico degli enti locali dopo la riforma: tra incertezze statali e incertezze regionali, Quad. cost.*, 2002, 295)

[25] F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione, Reg.*, 2002, 409.

[26] L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, 38;

principio (poiché l'autonomia delle comunità locali è già nell'art. 5) quanto un modello organizzativo di struttura di tale principio[27]

10. Competenza statale o competenza regionale?

E' questo indubbiamente uno dei punti più problematici di questa legge che, come già per il d.l. n. 95/2012 poi convertito in legge, non ha trovato definizione e, certamente, costituirà oggetto di tensioni tra Stato e Regioni, sebbene tali tensioni sono destinate a spostarsi nel tempo, poiché al momento vi sono tempi precisi da rispettare con riguardo all'istituzione delle Città metropolitane e alla redistribuzione delle funzioni delle Province.

Certamente qualche importante chiarimento potrebbe giungere dalle future pronunce della Corte sui ricorsi presentati da alcune Regioni contro la nuova disciplina in materia di esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni contenuta nell'art.19 del d.l. 95/2012.[28] In quasi tutti i ricorsi le Regioni rammentano la prima giurisprudenza costituzionale che riconduceva alla competenza residuale delle Regioni la competenza sulle forme associative.

E' vero che la Corte si è successivamente spostata su una diversa interpretazione, ma è altrettanto vero che tale diversa posizione della Consulta è motivata dal coordinamento sulla finanza pubblica, la cui necessità si è accentuata dal 2008. Proprio perciò la Corte potrebbe tornare sui propri passi, ammettendo che la "deroga" è stata giustificata dal fatto eccezionale della crisi.

Si tratta di operazioni che la Corte, per la verità, ha già compiuto, come nel caso, ancora riportato dai manuali di giustizia costituzionale della c.d. legge Vigorelli che avendo recepito con legge il contenuto dei contratti collettivi fu ritenuta non incostituzionale in via del tutto eccezionale. Tanto è vero che alcuni anni dopo la corte dichiarò incostituzionale una legge che tentava analoga operazione.

In ogni caso è evidente che la legge in questione si muove, sotto questo profilo, davvero sul crinale dell'interpretazione massimamente estensibile della lettera p dell'art. 117,[29] mentre secondo parte della dottrina, essa sarebbe decisamente in contrasto con la stessa logica del Titolo V[30]

Si comprende in tale contesto quanto sarebbe utile una Camera di rappresentanza territoriale (a dominanza regionale) in cui leggi di tale genere sarebbero finalmente condivise,

---

[27] A.POGGI, *Articolo 3, Sezione I; Articolo 6, Sezioni I e III* in R.CAVALLO PERIN, A.ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006

[28] G.U. n. 47, ricorso n. 145 del 2012 del Lazio; G.U. n. 48, ricorsi n. 151 del 2012 del Veneto e n. 153 del 2012 della Campania.

[29] Per un'interpretazione più rigorosa dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. p v. tra gli altri C.MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e controllo sostitutivo nei confronti degli organi, Le Regioni*, 2006, 133 e F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione, Le Regioni*, 2002, 427 ss.

[30]Cosi G.FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale, Le Regioni,* 1-2/2012, 9 ss.; G.GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi, Le istituzioni del federalismo,* 3/2011, 457 ss.; M.MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali, Forum dei Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012;

prevenendo in tal modo il contenzioso costituzionale e restituendo un quadro di chiarezza nell'esercizio delle competenze legislative.

A questo punto, anzi, vi è veramente da sperare che alla revisione costituzionale su questo punto si giunga in tempi ragionevoli, non essendovi spazio, pare per recuperare una possibilità interpretativa che pure era possibile, ed auspicabile, presto abbandonata dal legislatore statale dopo la revisione del 2001.

Se, infatti, dopo la revisione costituzionale del 2001si fosse condivisa una interpretazione di tali norme in continuità sia con la legge n. 59/1997, sia con il d.lgs. 112 del 1998 che con il TUEL, sarebbe stato chiaro quanto sino a quel momento costituiva acquisizione pressoché unanimemente accettata ed esplicitata chiaramente nel terzo decentramento: la Regione come centro propulsore e di coordinamento dell'esercizio delle funzioni comunali e provinciali.