

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof. Erminio FERRARI

INDICE

- 1. GLI ELEMENTI DI BASE: COMUNI E PROVINCE**
- 2. IL SISTEMA: LA REGIONE E L'ORGANIZZAZIONE DELLE
FUNZIONI LOCALI**
- 3. LE COMUNITA' MONTANE DALLA SOPPRESSIONE ALLA
RIORGANIZZAZIONE**
- 4. UNIONI DI COMUNI E PICCOLI COMUNI**
- 5. PROSPETTIVE**

L'ordinamento italiano delle autonomie locali, fin dalla realizzazione dell'unità d'Italia nel 1861 è stato ispirato al principio di uniformità. In base ad esso per un verso qualunque parte del territorio nazionale doveva corrispondere ad un Comune e ad una Provincia; per altro verso tutti i Comuni e tutte le Province erano giuridicamente uguali e quindi erano tutti sottoposti agli stessi principi ed alle stesse regole a proposito sia delle loro strutture organizzative che dei loro compiti amministrativi.

Questa impostazione è stata abbandonata, in attuazione dei principi costituzionali, solo con la prima ed in fondo a tutt'oggi unica riforma complessiva dell' "Ordinamento delle autonomie locali", approvata con legge 8 giugno 1990, n. 142, poi più volte modificata nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso da una serie di leggi confluite tutte nel testo unico approvato con d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

In realtà la realizzazione di un nuovo assetto non ha fatto immediatamente seguito all'approvazione della nuova legge. L'emanazione della disciplina del 2000 è stata seguita a breve distanza di tempo dall'approvazione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della riforma che ha profondamente innovato i rapporti tra Stato e Regioni trasformando quindi inevitabilmente anche la posizione delle autonomie locali. E' vero che il nuovo testo costituzionale, sviluppando proprio l'impostazione emersa negli anni precedenti, per Comuni e Province ha introdotto i "principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza" (art. 118 Cost.), ma non basta evidentemente un testo normativo per mutare situazioni, abitudini e prassi più che secolari. Nel decennio successivo le autonomie locali stesse sono passate per molti aspetti in secondo piano e sulla trasformazione delle stesse hanno inciso negativamente incertezze e contrasti della riforma regionale stessa.

Eppure in questi anni la situazione delle autonomie locali è profondamente mutata. Grazie in parte alle iniziative degli stessi enti locali, sotto la pressione dei costanti problemi finanziari, nello sforzo di realizzare effettivi miglioramenti è venuto realizzandosi un quadro che ha ormai certamente abbandonato il principio di uniformità e mostra anzi con una certa precisione i contorni di un disegno nuovo.

1. GLI ELEMENTI BASE: COMUNI E PROVINCE

Secondo l'art. 114 Cost. "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato": è questa la versione introdotta nel 2001 e che conviene subito affiancare a quella scritta nel 1948 "La

Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”. Il testo originale della Costituzione non menzionava lo Stato, che si è poi voluto porre sullo stesso piano delle altre articolazioni territoriali della Repubblica. Non menzionava neppure le Città metropolitane che sono proprio una delle ipotesi con le quali la legge del 1990 intendeva rompere il principio di uniformità per avviarsi in direzione del principio di differenziazione¹.

L'idea alla base della figura delle Città metropolitane è che in determinate parti del territorio nazionale aventi alta intensità demografica, economica e sociale si debba abbandonare la tradizionale articolazione su Province e Comuni per concentrare le attribuzioni delle une e degli altri su un unico soggetto (art. 22 ss., d. lgs. 2000 n. 267). Va segnalato subito che – come vedremo meglio poi – le Città metropolitane non sono l'unica ipotesi di concentrazione su un'unica struttura delle funzioni di Province e Comuni. Esse però sono l'unica tra queste ipotesi che comporta la soppressione della Provincia e dei Comuni interessati. In tal modo l'introduzione della Città metropolitana comporta l'eliminazione di autonomie che sono diretta espressione della popolazione corrispondente. Per questo essa è stata ripresa nell'elenco delle articolazioni fondamentali della Repubblica: nelle Città metropolitane trova (o meglio troverà, quando saranno istituite) espressione la sovranità popolare, così come essa si esprime negli altri enti territoriali, appunto lo Stato, la Regione, la Provincia ed il Comune.

¹ Sul quale dal punto di vista comunitario v. J. Hunt, *Devolution and differentiation: regional variation in EU law*, in *Leg. Studies* 2010, 421 ss.

Le Città metropolitane vengono dunque a godere, esattamente al pari di Stato, Regione, Provincia e Comune di una garanzia costituzionale della loro esistenza: non possono essere soppresse se non appunto con legge costituzionale².

A tutt'oggi però non è stata istituita nessuna Città metropolitana ed il progetto di un superamento dell'uniformità dell'ordinamento locale attraverso le Città metropolitane rimane tra le parti inattuate della riforma. Gli elementi di base del panorama italiano delle autonomie locali rimangono Province e Comuni. E tuttavia proprio a proposito di Province e Comuni si sono registrate trasformazioni assai interessanti. Per illustrarle è utile richiamare la situazione di partenza delle stesse.

L'assetto di fondo delle autonomie locali è stato tracciato all'indomani dell'unificazione del paese, esattamente 150 anni fa, con l'estensione a tutte le Province che allora formavano il Regno d'Italia dell'ordinamento fino a quel punto esistente nel Regno di Sardegna (r.d. 23 ottobre 1859, n. 3702). A chi osserva lo sviluppo nel tempo del numero dei Comuni e delle Province italiane la situazione sembra essere mutata poco (tavola 1).

Tavola 1. Numero di Comuni e delle Province -popolazione media dal 1861 al 2010

2 Nella Nomenclatura delle unità territoriali statistiche dell'Unione europea (regolamento Ce n. 1059/2003 del Parlamento e del Consiglio europeo del 26 maggio 2003 e successive modificazioni) Regioni, Province e Comuni italiani corrispondono ai livelli territoriali, rispettivamente, NUTS2, NUTS3, LAU2. Cfr. Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006 /EU-27 - 2007 edition*, Luxemburg 2007 (KS-RA-07-020-EN-N).

censime nto	Numero Comuni	Numero Province	Totale *1000	Popolazione	
				media per Comune	media per Provincia
1861	7.720	59	22.176	2.873	375.864
1871	8.383	69	27.300	3.257	395.652
1881	8.260	69	28.952	3.505	419.594
1901	8.263	69	32.963	3.989	477.725
1911	8.324	69	35.842	4.306	519.449
1921	9.195	69	39.397	4.285	570.971
1931	7.311	92	41.043	5.614	446.120
1936	7.339	94	42.398	5.777	451.043
1951	7.810	92	47.516	6.084	516.478
1961	8.035	92	50.624	6.300	550.261
1971	8.056	94	54.137	6.720	575.926
1981	8.086	95	56.557	6.994	595.337
1991	8.100	95	56.778	7.010	597.663
2001	8.101	107	56.996	7.036	532.673
2010	8.095	110	60.340	7.454	548.545

FONTE: ISTAT, Unità amministrative, variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000, Roma 2001; ID., Anuario statistico italiano 2010, Roma 2010.

Il numero degli enti locali aumenta nel corso dell'ottocento e del primo novecento soprattutto per effetto dell'estensione del Regno al Veneto (1866) allo Stato della Chiesa (1870), di Trento e Trieste (1918). Scende quindi per effetto di riforme introdotte nel periodo fascista³ e torna quindi a risalire dopo la seconda guerra mondiale nel periodo repubblicano.

³ Per citare alcuni soltanto casi, cfr. E. Colombo, *Le aggregazioni comunali e il progetto della "Grande Milano"*, in *Amministrare - supplemento* 2007, 141 ss.; K. Lavagna, *L'unificazione amministrativa della "Grande Genova"*, *ibidem*, 181 ss.

Alla stabilità del numero dei Comuni corrisponde poi in sostanza quello delle Province⁴, salvo che negli ultimi anni. Dapprima nel 1992 vengono istituite le province di Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, mentre nell'ultimo decennio è prima la Regione Sardegna ad istituire quattro province (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesia) e poi lo Stato a prevederne altre tre (Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani).

Si tratta di un fenomeno particolare che risponde essenzialmente a ragioni politiche, completamente slegate da un discorso di riforma istituzionale. Le nuove Province infatti non corrispondono né a zone ad alta intensità abitativa, per le quali sarebbero previste appunto le Città metropolitane, né ad altro modello di nuova organizzazione delle funzioni pubbliche locali. Esse non mancano di caratteri territoriali e sociali propri, ma sono a tutti gli effetti “vecchie” province.

Ma al di là di questo aspetto conviene guardare più da vicino il panorama tradizionale delle autonomie locali italiane. In effetti il dato medio della popolazione di ciascun comune o di ciascuna provincia, come tutti i dati medi dice relativamente poco, e può anzi risultare ingannevole. Il punto è che se il quadro complessivo rimane stabile - del resto si è detto che fino al 1990 anche i principi di fondo rimangono immutati - rimangono immutati altresì gli equilibri di fondo che questo quadro nasconde. Per giustificare queste osservazioni conviene disaggregare per Regioni la realtà dei Comuni, come si è fatto nella tavola 2. Alcune veloci osservazioni ci permettono considerazioni interessanti.

4 F. Bonini, *Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana*, in L. Blanco (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio : contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano 2008; M.L. Sturani, *L'inerzia" dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in *Le amministrazioni provinciali in età contemporanea. Problematiche nazionali e caso veneto* – Padova, 14 maggio 2010.

Prendiamo per esempio Lombardia e Sicilia: esse hanno circa la stessa estensione territoriale con un leggero vantaggio della Sicilia. Molto diversa è invece la situazione relativa alla popolazione: la Lombardia ha quasi il doppio degli abitanti della Sicilia. Rispetto a queste coordinate di fondo colpisce il numero dei Comuni: i Comuni lombardi sono circa quattro volte il numero dei Comuni siciliani. Se poi si osserva che in Lombardia ci sono comuni medi e grandi (Milano, Brescia, ecc.) in numero assai più consistente che in Sicilia, si arriva facilmente alla conclusione che la gran parte dei comuni lombardi sono realtà demograficamente molto piccole, quindi assai diverse vuoi dai Comuni lombardi grandi e medi, vuoi dalla gran parte dei Comuni all'altro capo del paese.

Tavola 2. Numero di Comuni, popolazione e superficie per Regioni al 31 dicembre 2009

REGIONI	Totale dei Comuni				Comuni > 5000		Comuni < 5000	
	Numero	Popolazione	Superficie	Densità	Numero	Popolazione	Numero	Popolazione
Piemonte	1.206	4.446.230	2.540.246	175	134	3.123.452	1072	1.322.778
Valle d'Aosta	74	127.866	326.324	39	1	35.078	73	92.788
Lombardia	1.546	9.826.141	2.386.280	412	455	7.672.306	1091	2.153.835
Trentino-Alto Adige	339	1.028.260	1.360.682	76	32	556.971	307	471.289
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>116</i>	<i>503.434</i>	<i>739.992</i>	<i>68</i>	19	291.380	97	212.054
<i>Trento</i>	<i>223</i>	<i>524.826</i>	<i>620.690</i>	<i>85</i>	13	265.591	210	259.235
Veneto	581	4.912.438	1.839.885	267	268	4.109.847	313	802.591
Friuli-Venezia Giulia	218	1.234.079	785.839	157	63	945.704	155	288.375
Liguria	235	1.615.986	542.155	298	52	1.366.446	183	249.540
Emilia-Romagna	341	4.377.435	2.211.734	196	190	3.969.043	151	408.392
Toscana	287	3.730.130	2.299.351	162	152	3.399.616	135	330.514
Umbria	92	900.790	845.604	107	32	769.517	60	131.273
Marche	246	1.577.676	969.406	167	68	1.223.769	178	353.907
Lazio	378	5.681.868	1.723.597	330	126	5.221.921	252	459.947
Abruzzo	305	1.338.898	1.076.271	124	55	975.352	250	363.546
Molise	136	320.229	443.768	72	11	162.674	125	157.555
Campania	551	5.824.662	1.359.024	429	218	5.129.146	333	695.516
Puglia	258	4.084.035	1.935.790	211	173	3.860.181	85	223.854
Basilicata	131	588.879	999.461	59	32	392.873	99	196.006
Calabria	409	2.009.330	1.508.055	133	82	1.336.774	327	672.556
Sicilia	390	5.042.992	2.571.140	196	192	4.562.005	198	480.987
Sardegna	377	1.672.404	2.408.989	69	64	1.143.651	313	528.753
ITALIA	8.100	60.340.328	30.133.601	200	2400	49.956.326	5700	10.384.002

FONTE: elaborazione sulla base di ISTAT, Annuario statistico italiano 2010, Roma 2010.

Questa situazione non è naturalmente un caso, ma deriva da una scelta precisa fatta appunto al momento dell'Unità d'Italia⁵. L'entità che allora si fece corrispondere al

5 P. Aimo, *Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale*, in *Amministrare* 2007, 127 ss.

“comune” (sardo-piemontese) furono infatti le parrocchie in Lombardia⁶, i centri abitati ormai consolidatisi da diverso tempo in Sicilia. A distanza di un secolo e mezzo le conseguenze di quella scelta sono tuttora evidenti⁷. Soltanto durante il periodo fascista, e soltanto per qualche grande città, la rete delle amministrazioni locali è stata modificata. Ma si tratta di trasformazioni che per un verso non hanno toccato l'insieme dei Comuni e per altro verso risalgono ad un periodo che è precedente ai grandi movimenti migratori della popolazione italiana registratisi nel secondo dopoguerra.

In effetti per lungo tempo quella situazione non è parsa costituire un problema. Finché le autonomie locali avevano compiti e poteri ridotti, finché la stessa pubblica amministrazione nel suo complesso aveva un ruolo ed un peso limitato, la situazione delle autonomie locali attirava poco l'attenzione. Ambedue queste condizioni sono venute meno. Con la progressiva realizzazione dell'ordinamento regionale a partire dal 1970 anche Comuni e Province si sono visti trasferire nuove attribuzioni. Più in generale il ruolo della pubblica amministrazione nella società italiana si è fatto sempre più consistente. Anche alla pubblica amministrazione ed alle autonomie locali si richiede una maggiore efficienza.

6 Dalla tabella emerge anche chiaramente che analoga scelta fu fatta per il Piemonte. Nell'uno e nell'altro caso si scorge facilmente l'eco dell'impostazione della Rivoluzione francese che con la legge 22 settembre 1789 sostituì alle parrocchie appunto i comuni all'interno di dipartimenti basati esclusivamente su criteri geografici. Sul punto v. M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements: la représentation du territoire français a la fin du 18. siècle*, Paris 1989.

7 L. Gambi, *Immagini statistiche dell'Italia unita. La persistenza delle divisioni comunali*, in L. Gambi, G. Bollati (a cura di), *Storia d'Italia, vol. VI, Atlante*, Torino 1976, p. 688 ss.

2. IL SISTEMA: LA REGIONE E L'ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI LOCALI

La forte stabilità di Comuni e Province è certo dovuta a ragioni culturali e sociali, ma dipende anche dalla considerevole protezione giuridica della quale le autonomie locali godono sulla base della Costituzione del 1948.

In primo luogo – lo si è già ricordato – Comuni e Province godono di una garanzia costituzionale della loro esistenza: dal momento che sono viste come articolazioni essenziali della Repubblica (art. 114 Cost.), elemento costitutivo dell'apparato espresso dalla sovranità popolare esse non possono essere soppresse se non tramite modifica costituzionale.

In secondo luogo poi esse sono considerate preesistere allo Stato: la Repubblica “riconosce e promuove” le autonomie locali (art. 5 Cost.); esse sono naturalmente disciplinate da leggi, che sono però “leggi generali” (art. 128 Cost. nel testo del 1948) e che quindi ne determinano le “funzioni fondamentali” (art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.), secondo il principio per cui in linea di massima tutte “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni” (art. 118 Cost.). Questa impostazione si è tradotta e si traduce nella garanzia dell'attribuzione ai Comuni di determinati poteri che non hanno un elenco preciso, ma che sono il frutto di interpretazione di altre norme costituzionali e del ruolo tradizionale proprio appunto dei Comuni. Per esempio in materia di urbanistica e governo del territorio la giurisprudenza della Corte costituzionale è piuttosto decisa nel giudicare negativamente ogni intervento statale o regionale di limitazione dei poteri locali di pianificazione e determinazione degli usi del territorio⁸.

8 Cfr. E. Ferrari, *I Comuni e l'urbanistica*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del 6° Convegno AIDU - Pescara, 29-30 novembre 2002, Milano 2003, 125 ss.

Infine la Costituzione stessa prevede procedimenti particolari per la modificazione dei confini ovvero per l'istituzione e la soppressione dei Comuni e delle Province (art. 133 Cost.): per i primi occorre una legge regionale⁹, per le seconde una legge statale; nel primo caso occorre sentire le popolazioni interessate, nel secondo caso l'iniziativa deve essere dei Comuni interessati e deve essere sentita la Regione. Sono norme che danno espressione ad un legame tra popolazione ed amministrazioni locali che spesso è più sentito di quanto ci si potrebbe aspettare. In passato esse hanno trovato applicazioni sporadiche mentre negli ultimi tempi anche questa materia è in movimento¹⁰ ed è da sottolineare che la Corte costituzionale, sempre più spesso interpellata a verificare l'applicazione del citato art. 133 Cost., ne ha generalmente offerto un'interpretazione rigorosa¹¹.

Non abbiamo dunque solo la garanzia costituzionale dell'esistenza dei Comuni e delle Province nonché dell'attribuzione agli stessi di determinate funzioni, ma anche una protezione dell'esistenza di “quel” comune o di “quella” provincia con il territorio e quindi le caratteristiche di base che ad essi sono tradizionalmente proprie.

9 Cfr. R. Filippini, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale*, in *Reg. gov. loc.* 1995, 599 ss.

10 Aggiornati elenchi delle modificazioni degli enti locali posso trovarsi al sito dell'ISTAT (<http://www.istat.it/strumenti/definizioni/comuni/>). Utili notizie possono ricavarsi anche da http://it.wikipedia.org/wiki/Categoria:Variazioni_amministrative_in_Italia.

11 Per limitarci alla giurisprudenza dell'ultimo decennio in tema di Comuni: Corte cost., 7 aprile 2000 n. 94, in *Giur. cost.* 2000, 901 ed ivi 4371 con nota di I. Ciolli, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*; Id., 13 febbraio 2003 n. 47, in *Foro it.*, 2003, I, 1643 nota di Sabatelli; Id., 19 luglio 2004 n. 237, in *Le Regioni*, 2005, 204; Id., 6 febbraio 2007 n. 66, in *Foro it.* 2004, 1, 2918; Id., 9 giugno 2010 n. 214, in *Foro it.* 2010, 9, 1, 2286; Id., 9 febbraio 2011 n. 3.

Tra Stato e Regione sono distribuiti poi i poteri non solo in tema di delimitazioni territoriali, ma anche di organizzazione e governo complessivo delle autonomie locali. Più precisamente allo Stato è attribuita la disciplina relativa alle elezioni, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.), nonché quella del loro finanziamento (art. 119 Cost.). Il ruolo delle Regioni nei confronti di Comuni e Province non risulta invece da uno specifico articolo o disposizione e si ricava piuttosto dal sistema complessivo. Il fatto è che spettano alla Regione compiti legislativi, e quindi – possiamo dire – di indirizzo ed organizzazione di fondo, in gran parte dei settori nei quali operano le autonomie locali. Ciò era vero secondo la versione originale del titolo V della Costituzione, che attribuiva alla Regione “materie” di specifico rilievo per l'amministrazione locale ed è a maggior ragione vero oggi, dopo che la riforma del 2001 ha esteso la competenza regionale a tutti i settori non riservati allo Stato.

In questa situazione la legislazione regionale viene inevitabilmente ad intersecarsi con le autonomie locali ed anzi la Regione non può prescindere dalle autonomie locali per l'attuazione della sua legislazione, per la realizzazione delle sue politiche. Con il passare del tempo e con la trasformazione della situazione non solo economico-sociale, ma anche istituzionale ed amministrativa di base è nata una situazione nella quale la regione da un lato, Comuni e Province dall'altro hanno sempre più bisogno l'una degli altri. Nel trasporto come nella sanità, nell'urbanistica come nei lavori pubblici è ormai impossibile che un Comune o una provincia o una Regione possano fare una politica propria, del tutto slegata e indipendente da quanto succede nel territorio a fianco o nel territorio più ampio che lo comprende.

Di questa situazione la legge di riforma dell'ordinamento locale del 1990 si era data carico all'art. 3 prevedendo che “le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province ... al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”. L'anno successivo, di fronte alle obiezioni sollevate dalla Regione Toscana a proposito dei poteri che quella legge riconosceva alle Province e che avrebbero appunto sminuito il ruolo della Regione, la Corte costituzionale affermava non sussistere lesione

della posizione costituzionale di questa proprio richiamando il fatto che il citato art. 3 ne faceva “il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali”¹².

L'idea del “sistema” delle autonomie locali¹³ viene così ad avere un preciso e concreto contenuto normativo. La capacità del singolo comune o della singola provincia di rispondere alle esigenze della sua popolazione non è legata più tanto alla possibilità del perseguimento di obiettivi propri, originali, indipendenti, quanto all'abilità di far valere le esigenze locali in un sistema inevitabilmente più ampio e più complesso. Nel 2000, in sede di rielaborazione della normativa, le disposizioni dell'art. 3 del 1990 diventano l'art. 4 del d. lgs. 2000 n. 267, che viene intitolato proprio “sistema regionale degli enti locali”. Di questa situazione è poi sintomatico il fatto che la riforma costituzionale del 2001 abbia previsto che lo Statuto di ciascuna Regione deve prevedere anche “il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali” (art. 123, quarto comma, Cost.). In questo modo il legislatore costituente ha cercato di spostare il confronto tra Regioni ed enti locali dal piano del rapporto singolare ad una dimensione appunto di “sistema”¹⁴.

12 Cfr. Corte cost., 15 luglio 1991 n. 343, in *Giur. cost.* 1991, 2718 ed ivi 2738 osservazione di L. Vandelli, *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle Provincie*; in *Foro it.* 1992, I, 316 con nota di richiami di S. Benini.

13 Che si era già affacciato in qualche modo in letteratura: cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Torino 1979; G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano 1984. Dopo la legge del 1990 cfr. E.M. Marengi, *Il sistema amministrativo locale*, Padova 1994.

14 In materia cfr. E. D'Orlando, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel modello italiano di decentramento*, in *Il Diritto della Regione*, 2009, 111 ss.

Questo testo normativo è tuttora vigente nonostante che sia stato emanato prima della riforma costituzionale del 2001 e richiami espressamente norme che quella riforma ha profondamente modificato. Il problema è che – come si è ricordato all'inizio – in più di dieci anni il legislatore non è ancora riuscito ad approvare un testo che adegui il d. lgs. 2000 n. 267 al mutato contesto costituzionale¹⁵. In ogni modo l'”organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province” è ormai un fondamentale compito della Regione.

Quell'espressione è infatti la sintesi felice di un ruolo che alla Regione viene attribuito da numerose norme.

Già si è ricordato l'art. 133, secondo comma, Cost. che richiede la legge regionale per la modificazione dei confini comunali. Ad esso va affiancato il compito di procedere “alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana” (art. 22, d. lgs. 2000 n. 267) e di disciplinare la Città metropolitana; di individuare “gli ambiti e le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane” (art. 27, d. lgs. 2000 n. 267) e di disciplinare la Comunità montana; di individuare “livelli ottimali di esercizio” delle funzioni dei comuni al fine di prevedere la costituzione di associazioni di comuni (art. 33, d. lgs. 2000 n. 267). Se poi si richiama la legislazione di settore l'elenco potrebbe allungarsi rapidamente: ad esempio in materia ambientale possiamo ricordare gli ambiti territoriali ottimali per il servizio idrico integrato (art. 147, d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, “Norme in materia ambientale”) o per la gestione dei rifiuti urbani (art. 196, primo comma, lett. g), d. lgs. 2006 n. 152).

15 Allo stato attuale degli lavori parlamentari il disegno di legge “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati” approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010 ed all'esame del Senato (AS n. 2259), reca un art. 8, intitolato “Modalità di esercizio delle funzioni fondamentali”.

Ma bastano probabilmente questi richiami a rendere conto in maniera abbastanza precisa del ruolo della Regione nel sistema delle autonomie locali. Il quadro fatto solo di Comuni e Province è ormai ben lontano. Ed è ben lontano anche l'uniformità di questo quadro: il dato fondamentale è che Regioni diverse hanno fatto scelte diverse su come esercitare il loro potere di “organizzazione delle funzioni locali”. Indubbiamente un'analisi approfondita delle autonomie locali oggi dovrebbe procedere per Regione. Ma vi sono poi anche le diversità collegate alle particolarità delle singole materie: giusto per rimanere all'ultimo richiamo fatto, si può pensare che le caratteristiche spaziali e le esigenze organizzative del servizio idrico non siano le stesse di quelle relative allo smaltimento dei rifiuti, che le dimensioni dei bacini del trasporto pubblico locale non corrispondono alla mappa dei servizi sanitari, e gli esempi si potrebbero moltiplicare.

E ci sono infine le differenze normative: nel corso del tempo si sono venute affiancando norme diverse che per questo o quell'argomento o settore o problema hanno dettato regole diverse. Spesso il legislatore segue indirizzi contraddittori. Ciò succede anche per alcune scelte di fondo che invece parrebbe più opportuno mantenere costanti. Incide su tutto ciò anche il fatto, nell'incapacità o nell'impossibilità di fare queste scelte con leggi specificamente dedicate all'ordinamento locale, questa o quella regola viene emanata in occasione di interventi di carattere finanziario più o meno urgente.

Questo è successo in particolare per due figure che – in assenza delle Città metropolitane – costituiscono strumenti fondamentali dell'organizzazione delle funzioni locali. Ci si riferisce in particolare alle Comunità montane ed alle Unioni di comuni che negli ultimi anni hanno attirato, rispettivamente, lo sfavore ed il favore del legislatore alla ricerca di risparmi ed efficienza nella pubblica amministrazione locale.

All'osservatore nasce il dubbio del perché un'associazione di comuni in forma di Comunità montana sia da considerare una scelta negativa, economicamente dannosa, mentre sarebbe positiva e porterebbe vantaggi un'associazione, magari degli stessi comuni, in forma di Unione. Certo l'una e l'altra figura hanno caratteristiche proprie, ma rimane il fatto che esse sono in una certa misura interscambiabili.

Ma conviene passare ad esporre l'una e l'altra situazione lasciando al lettore il compito di sciogliere il dubbio proposto.

3. LE COMUNITA' MONTANE DALLA SOPPRESSIONE ALLA RIORGANIZZAZIONE

Le Comunità montane¹⁶ sono un ente locale originariamente destinato allo sviluppo della montagna sulla base di programmi e risorse specificamente destinate allo scopo dallo Stato in corrispondenza ad obiettivi che sono stati scritti nella Costituzione stessa (art. 44, secondo comma), fatto che non stupisce certo chi ricordi le caratteristiche geografiche dell'Italia.

Fin dal 1955, in sede di decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, viene previsto che “i Comuni compresi in tutto o in parte nel perimetro di una zona montana di cui all'art. 18 possono costituirsi in consorzio a carattere permanente, denominato «Consiglio di valle» o «Comunità montana»” (art. 13, d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987). In realtà si trattava dell'inquadramento legislativo di un'istituzione che in alcune parti d'Italia vantava precedenti secolari ed una vita estremamente vivace¹⁷. Nel 1971 la figura delle Comunità montane viene inserita nell'ordinamento regionale che in quegli anni

16 S. Piazza, *Alle origini delle comunità montane: cenni ricostruttivi alla luce del dibattito sul loro destino*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2010, 1145 ss.; Id., *Oltre le comunità montane: verso le "terre alte" come nuovi territori di politiche per la montagna?*, *ibidem* 2010, 1369 ss.

17 Cfr. U. Pototschnig, *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano 1953 (ristampato in Id., *Scritti scelti*, Padova 1999, pag. 295 ss.)

si andava realizzando su tutto il territorio nazionale: la l. 3 dicembre 1971, n. 1102 attribuisce alle Regioni il compito di delimitare “zone omogenee” dei territori classificati come montani sulla base dei requisiti stabiliti dalla legge statale (art. 3) e di istituire in esse Comunità montane, quali “enti di diritto pubblico” (art. 4).

Con il 1990 le Comunità montane vengono inserite nel “sistema delle autonomie locali”. Per un verso esse vengono definite ora “unioni montane, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani” (art. 28, l. 1990, n. 142); per altro verso vengono confermati i poteri regionali su di esse, ed anzi il legislatore abroga la definizione di “zone di montagna” contenuta nelle leggi statali degli anni cinquanta (art. 29): d'ora in poi spetterà alle Regioni stabilire quale parte del loro territorio è montana.

Al 31 dicembre 2005 l'Istat registra 358 Comunità montane¹⁸. Alla fine del 2007 la legge finanziaria per il 2008 dispone che “Le regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro il 30 settembre 2008 provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane ... in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario ... assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione” (art. 2.17 della l. 24 dicembre 2007, n. 244).

E' appena il caso di rilevare che il legislatore statale non si interessa affatto delle caratteristiche dei territori e delle strutture interessate; l'unico parametro preso in considerazione è quello del volume storico delle spese generali: bisogna risparmiare un terzo di quelle spese rispetto al 2007. E' vero che il successivo art. 2.18 indica alle Regioni un complesso ventaglio di “principi fondamentali” da tener presente nel formulare le loro scelte in materia, ma è vero anche che la produzione di una serie di effetti sanzionatori (art. 2.20) dipende esclusivamente dalla mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 2.17. La

18 ISTAT, *Annuario statistico italiano 2007*, Roma 2007, tavola 1.10.

verifica della minor spesa voluta è rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che viene emanato il 18 novembre 2008¹⁹ e che puntualmente elenca le leggi regionali di riordino delle Comunità montane.

Al 1° gennaio 2009 l'Istat registra 217 Comunità montane²⁰.

Ma la vicenda non può essere ridotta ai suoi termini semplicemente numerici e ne vanno messi in risalto almeno due aspetti. Il primo è che contro l'iniziativa della legge finanziaria del 2008 le Regioni non hanno mancato di ricorrere alla Corte costituzionale, che però non ha accolto i relativi rilievi. La protezione costituzionale delle Comunità montane non è tale da non consentire interventi statali di quel genere²¹.

19 Pubblicato sulla G.U. n. 278 del 27 novembre 2008.

20 ISTAT, *Annuario statistico italiano 2009*, Roma 2009, tavola 1.10.

21 Corte cost., 24 luglio 2009 n. 237, in Foro it. 2010, I, 729 con nota di R. Romboli, *In tema di contenimento della spesa delle comunità montane*; in Giur. cost. 2009, 2970 con nota di G.C. De Martin, M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*; Corte cost., 28 gennaio 2010 n. 27, in Foro it. 2010, I, 729.

In secondo luogo va segnalato che non poche delle leggi regionali di riordino non sono state semplice attuazione dei tagli voluti dal legislatore nazionale, ma hanno avviato un più ampio discorso di riorganizzazione delle comunità montane e più in generale delle associazioni tra enti locali²².

Infine con l'art. 2.187 della legge finanziaria per il 2010 (l. 23 dicembre 2009, 191) “lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane”²³. Finisce il collegamento tra le Comunità montane ed i finanziamenti speciali per la montagna ed al funzionamento delle stesse la Regione da un lato e le autonomie locali dall'altro devono far fronte con i finanziamenti di carattere generale.

4. UNIONI DI COMUNI E PICCOLI COMUNI

Se le Comunità montane, o almeno alcune di esse, possono vantare origini assai risalenti nel tempo, così non è per le Unioni di comuni. Queste infatti nascono con la l. 1990 n. 142. Meglio: con la legge di riforma delle autonomie locali fu introdotta questa nuova ipotesi di “forma associativa” (art. 24), ma essa avrebbe dovuto attendere alcuni anni per trovare effettiva applicazione e diffusione.

22 Filippini R., A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2008, 341 ss.; L. Izzi, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2008, 377 ss.; E. Giardino, *Le forme associative degli Enti Locali nella legislazione regionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana* 2009, 703 ss.

23 Anche questa norma ha superato il vaglio della Corte cost. Corte cost., 17 novembre 2010 n. 326.

Originariamente essa riguardava comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, aveva ad oggetto l'esercizio in comune di una pluralità di funzioni o servizi ed aveva l'obiettivo di giungere alla fusione dei Comuni in questione²⁴. Era anzi previsto che tale fusione doveva intervenire “entro dieci anni” (art. 24, sesto comma). Nel 1999 buona parte di queste caratteristiche cadono: cade il requisito della popolazione non superiore ai 5.000 abitanti e soprattutto cade la prospettiva, anzi l'obbligo della fusione (art. 26, l. 3 agosto 1999, n. 265). L'unione entra quindi nel d. lgs. 2000 n. 267 come un abbastanza generico ente locale “costituito da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”.

Negli anni successivi però l'Unione di Comuni viene ad essere oggetto di specifiche disposizioni di legge regionali e nazionali, di organizzazione del sistema locale ovvero di intervento finanziario. Per esempio già la legge finanziaria per il 2003 per potenziare le “attività di controllo del territorio finalizzate a incrementare la sicurezza dei cittadini secondo modelli di polizia di prossimità” stanziava fondi destinati alle unioni di comuni per “l'esercizio in forma congiunta dei servizi di polizia locale” (art. 31, settimo comma, lett. a), l. 27 dicembre 2002, n. 289). E' facile immaginare che, in una situazione finanziaria complessivamente tutt'altro che facile, non pochi Comuni si siano orientati a costituire un'Unione di Comuni per fruire di quei fondi²⁵.

Questo esempio mette in luce alcune caratteristiche della figura dell'Unione di Comuni: a differenza dalle Comunità montane le Unioni di Comuni non sono articolazioni del territorio locale disegnate dalla Regione, ma raggruppano questo o quel gruppo di Comuni sulla base della loro iniziativa, anche se spesso su questa iniziativa non manca l'intervento

24 Su questi aspetti cfr. F. Spalla, *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, in *Amministrare* 2002, 435 ss.

25 O. Parisi, *La gestione associata del servizio di polizia municipale tra comunità montana e comuni - uno studio di fattibilità*, in *Azienditalia* 2007, 1 ss.

regionale. A differenza dalle Comunità montane che hanno un nucleo di compiti centrale negli interventi a favore della montagna, le Unioni di Comuni possono riguardare uno o più delle diverse funzioni e servizi dei Comuni.

Di fatto la figura si diffonde ed essa anticipa probabilmente una più profonda riorganizzazione dei “piccoli Comuni”²⁶. Al momento non esiste nella legislazione italiana una definizione di “piccolo Comune”. Essa si trova nell'attuale progetto di legge per il riordino dell'amministrazione locale²⁷ che parla di “comuni con popolazione residente pari o inferiore a 5.000 abitanti”. Come spesso succede nella legislazione recente, frammenti di quella disciplina sono divenuti legge ad opera di qualche provvedimento urgente di carattere finanziario. Così l'art. 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 30 giugno 2010, n. 122) prevede che le funzioni fondamentali siano obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Se si riprendono i dati riportati sopra alla tabella 2, è facile rendersi conto del numero dei comuni che viene investito da questa regola. Sintomatica della situazione attuale è poi la regola per cui “la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa” (art. 14, comma 29, d.l. 2010, n. 122).

Non rimane che da vedere che applicazione avranno queste nuove regole.

26 Per alcune esperienze e riflessioni cfr. S. Bolgherini, *Unione di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare* 2009, 5 ss.; A. Ceriani, *Piccoli Comuni in Lombardia*, in *Amministrare* 2009, 35 ss.; A. Frascini, F. Osculati, *L'Unione di Comuni come autorità fiscale unitaria*, in *Amministrare* 2009, 129 ss.. CITTALIA – FONDAZIONE ANCI RICERCHE, *Atlante dei piccoli Comuni*, Roma 2009.

27 AS 2259, citato *supra* alla n. 13, art. 20 ss.. Ricordiamo che il limite dei 5.000 abitanti era nel testo originale dell'art. 24, l. 1990 n. 142: v, poco sopra nel testo.

5. PROSPETTIVE

Si possono trarre alcune conclusioni dalle vicende descritte.

Il versante dei grandi comuni non presenta a prima vista grandi novità. Il discorso delle Città metropolitane segna il passo e non pare destinato ad essere ripreso tra breve. Probabilmente i grandi comuni stanno realizzando trasformazioni ed innovazioni per conto loro.

Il versante dei piccoli comuni è invece in pieno movimento ed un quadro della situazione attuale è offerto dalla tabella 3.

E' difficile valutare l'effettiva portata delle trasformazioni avvenute. Può essere che esse siano state spesso un semplice mutamento di etichetta: si è visto che in una certa misura Comunità montana e Unione di Comuni sono modelli interscambiabili. Può essere che le minori spese realizzate in un settore del sistema delle autonomie locali si siano tradotte in maggiori spese in altri settori: tipico esempio è lo spostamento sulla finanza generale degli interventi per la montagna in precedenza finanziati da appositi fondi.

Tabella 3. Numero di Comunità montane e di Unioni di comuni per Regione al 1° gennaio 2011. Numero di comuni in esse compresi e loro rapporto al totale dei comuni.

	totale comuni	Comunità montane			Unioni di comuni		
		numero	comuni	%	numero	comuni	%
Piemonte	1.206	23	559	46,35	50	304	25,21
Valle d'Aosta	74	8	73	98,65	0	0	0
Lombardia	1.546	23	552	35,71	56	198	12,81
Trentino-Alto Adige	333	23	331	99,4	1	3	0,9
Veneto	581	19	171	29,43	27	97	16,7
Friuli-Venezia Giulia	218	4	95	43,58	4	10	4,59
Liguria	235	12	168	71,49	0	0	0
Emilia-Romagna	348	9	85	24,43	31	163	46,84
Toscana	287	14	112	39,02	6	43	14,98
Umbria	92	5	88	95,65	1	8	8,7
Marche	239	11	109	45,61	11	55	23,01
Lazio	378	22	244	64,55	21	105	27,78
Abruzzo	305	19	224	73,44	6	47	15,41
Molise	136	9	118	86,76	9	52	38,24
Campania	551	20	265	48,09	11	55	9,98
Puglia	258	1	13	5,04	22	102	39,53
Basilicata	131	14	114	87,02	0	0	0
Calabria	409	21	239	58,44	10	49	11,98
Sicilia	390	0	0	0	44	164	42,05
Sardegna	377	2	20	5,31	35	276	73,21
ITALIA	8.094	259	3.580	44,23	345	1731	411,92

Fonte: Ancitel 2011 (www.comuniverso.it)

Probabilmente la situazione muta non poco da Regione a Regione.

Un punto però emerge con chiarezza: un adeguato funzionamento del sistema non può essere rimesso esclusivamente a parametri di spesa. L'organizzazione di un sistema territoriale non dovrebbe prescindere da criteri e parametri territoriali.

Ma non pare proprio che la normativa in discussione per l'attuazione della legge sul federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009 n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 Co