ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 20/09/2016

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/38622-la-necessaria-autonomia

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

La necessaria autonomia

LA NECESSARIA AUTONOMIA

Lo scienziato nel suo laboratorio non è solo un tecnico,
è anche un bambino davanti a fenomeni della Natura
che lo affascinano.
MARIA CURIE, Premio Nobel per la Fisica (1903)
e per la Chimica (1911)

La tensione delle città a unirsi è risalente. Risalgono, infatti, all'epoca greca le leghe formate tra polis, e istituite per scopi politici e di difesa.

Sin dall'antichità si ebbero, così, la *lega panellenica,* formata a Corinto nel 481 a. C. da 32 città, per contrastare la minaccia persiana; la *lega achea,* che fu operativa dal 280 a. C. al 146 a. C., e venne costituita dalle città dell'Acaia contro Sparta; la *lega delio-attica,* dal 478 a. C. al 477 a. C. con a capo Atene, in funzione antipersiana; e la *lega peloponnesiaca,* anch'essa in funzione antipersiana, con a capo Sparta.

Significativi furono quindi, sotto un differente profilo, gli intensi *legami commerciali*, instaurati a seguito della fondazione delle colonie nella Magna Grecia tra queste e le metropoli (città madri).

In Italia si distinse nell'antichità la *lega latina,* istituita con finalità politiche e di difesa da alcune città del Lazio. Come sottolineato da Theodor Mommsen[1], Roma si alleò con la *lega latina.*

Nel corso del Medio Evo, epoca nel corso della quale l'autonomia dei Comuni si sviluppò con forza, emerse per la sua rilevanza la *lega anseatica,* lega commerciale tra città istituita tra il tardo Medio Evo e l'inizio dell'Età Moderna da città del Nord Europa per il monopolio dei commerci di gran parte dell'Europa settentrionale e del mar Baltico.

In tempi più vicini a noi, nella prima metà del Novecento i Comuni ricevevano da parte dello Stato centrale un rilievo periferico, ed era loro negata la possibilità di istituire Unioni di Comuni, come emerge dalla legge sui Comuni e le province del 1934. Ciò risulta, in primo luogo, dal fatto che essi, nel vigore della legge erano retti da un podestà, nominato con decreto

[1] T. MOMMSEN, Storia di Roma, Vol. I, cap. III, par. 5.

reale [2]. E' interessante che in quella legislazione fosse presente la possibilità per i Comuni e le Province di creare consorzi, forme germinali dalle quali dopo un lungo lasso di tempo si svilupparono altre forme aggregative tra enti locali (e, tra esse, le Unioni di Comuni), per questioni di comune interesse[3], con uno scopo fissato nello statuto del consorzio[4]. Essi erano formati da un'assemblea consorziale, un consiglio direttivo e un presidente[5].

Il panorama cambiò con la promulgazione della Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Durante l'Assemblea Costituente riemerse il carattere autonomo degli enti locali, e ciò fu particolarmente evidente quando la redazione dell'articolo 128 fu perfino occasione di un specifica chiarificazione terminologica tra i relatori. Infatti, il deputato Rescigno aveva proposto di definire le Province e i Comuni enti "autarchici territoriali". Il deputato Ruini, per la Commissione, replicò: "Lei, così, diminuisce la forza di questi enti, poiché autarchia è meno di autonomia [...] In Italia si è sempre parlato di enti autonomi. V'è un significato nelle leggi e nelle tradizioni che rimane fermo e al quale io non intendo derogare[6]".

Frutto di questa imporante opera compiuta durante l'Assemblea Costituente fu l'affermazione nella Costituzione dei principi di autonomia e decentramento amministrativo (articolo 5), e il Titolo V, dedidato a Regioni, Province e Comuni. Il riferimento a tali pilastri è notevole a maggior ragione se si considera che il decentramento[7] è strumento di partecipazione sociale e individuale, come sottolineato da Tocqueville[8] e da Cattaneo[9].

La modifica del Titolo V, avvenuta nel 2001, segnò un forte impulso verso uno Stato federale sostenuto da una conseguente normativa specifica. A significare il significato dell'articolo 5 sovviene, ex multis, una delle prime prinunce della Corte costituzionale in materia, la quale osserva che in base ai precetti stabiliti nell'articolo 5 della Costituzione, si ammettono bensì le autonomie locali e il più ampio decentramento amministrativo, nel quadro però della unità e indivisibilità della Repubblica[10].

---

[2] Artt. 38 e 42 R.D. 383/1934.
[3] Art. 156 R.D. 383/1934.
[4] Art. 158 R.D. 383/1934.
[5] Art. 159 R.D. 383/1934.
[6] Assemblea Costituente p. 5890, citato in Falzone, Palermo, Cosentino, 1987, p. 404.
[7] G. BERTI, *Articolo 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1975, p. 288.
[8] *La Democrazia in America*, p 85 e seguenti.

[9] *Epistolario,* II p.122, IV p. 365, III p.493 e 518.
[10] Corte costituzionale, sentenza n. 109/1957.

La modifica del Titolo V della Costituzione in chiave federalista fu un parto lungo, il cui esito fu motivato da esigenze di avvicinamento delle decisioni ai cittadini e di responsabilizzazione dei governanti. Vengono, pertanto, indicati come enti autonomi gli enti locali, con priorità al Comune, in base al principio di sussidiarietà. Peraltro, come indicato dalla Corte costituzionale[11], il fatto che Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane, Regioni e Stato siano elementi costitutivi della Repubblica, non annulla le differenze tra loro esistenti, e non ingenera tra loro omologazione. Per pervenire a tale considerazione, è sufficiente riflettere sui differenti poteri da esse esercitati.

La riforma del Titolo V ha portato, in primo luogo, alla costituzionalizzazione *dell'autonoma potestà statutaria* per Comuni e Province, in passato riconosciuta soltanto alle Regioni. Con un *federalismo fortemente solidale*, con strumenti di perequazione finanziaria e poteri sostitutivi quando "lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali".

Se ne ricava, pertanto, un autonomismo cooperativo, siglato per mezzo di accordi e intese. Ma, soprattutto, la valorizzazione e la tutela dell'autonomia attraverso l'applicazione degli statuti approvati dagli enti locali, e meccanismi di tutela giurisdizionale a soggetti dotati di autonomia, ma privi della facoltà di garantire questa autonomia impugnando gli atti che siano reputati invasivi.

Infatti, l'articolo 118 della Costituzione assegna la gestione delle funzioni amministrative ai Comuni, con la deroga a tale principio solo per assicurarne l'unitario esercizio, ponendo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come capisaldi di un sistema volto a individuare di volta in volta il livello istituzionale più idoneo. Ciò, in recepimento di un'importantissimo principio, il principio di sussidiarietà, che trae la sua scaturigine nel Trattato di Maastricht. Sotto il *profilo verticale*, le funzioni vengono così esercitate dall'ente territoriale più vicino ai cittadini, e possono essere esercitate da livelli superiori soltanto se i Comuni non lo possano esercitare nel modo più adeguato.

Sotto il *profilo orizzontale* si ha un'ulteriore versione della sussidiarietà, per mezzo della quale le pubbliche amministrazione *favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.*

[11] Sentenza n. 274/2003.

Importante è poi la norma secondo la quale, all'articolo 133 della Costituzione, si stabilisce un argine - di somma attualità - alle scelte di derivazione statale in materia di garanzia delle autonomie locali.

L'articolo 119 detta le norme in materia di finanza degli enti locali e delle Regioni, con il metodo di un'ampia autonomia finanziaria, mentre l'articolo 120 consente allo Stato l'esercizio del potere sostitutivo, in modo tale da garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione[12].

Ma è con la L. 8 giugno 1990 n. 142, in seguito rafforzata[13], che sono state possibili le Unioni di Comuni. L'articolo 6, comma 5, della L. n. 265/1999, nel configurare l'Unione di Comuni *ente locale*, ne qualifica l'essenza nel quadro del rafforzamento della relativa autonomia.

L'importanza della L. n. 265/1999 consiste nel fatto che con una profonda modifica delle Unioni di Comuni, come previste nella L. n. 142/1990, rende questa forma associativa un ente locale, in quanto dotato di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria. Ha, cioè, personalità giuridica pubblica. L'Unione di Comuni è pertanto un ente pubblico idoneo a essere titolare di poteri amministrativi.

La legge del 1999 è, pertanto, particolarmente significativa, in quanto riveste la funzione di stimolo in funzione della gestione associata dei piccoli Comuni. Svincolati dall'obbligo della successiva fusione, i piccoli Comuni hanno da allora potuto concepire la possibilità dell'unione come possibilità di gestione associata di funzioni e servizi[14].

L'Unione di Comuni è stata inizialmente voluta in previsione della fusione di due o più Comuni contermini[15]. Nel suo testo originario il D. Lgs. N. 267 del 18 agosto 2000 prevedeva questi requisiti per avere un'Unione di Comuni:

a) la *contiguità* tra enti, condizione privilegiata, anche se non indispensabile, in quanto si richiede che i Comuni siano di regola contermini. A differenza che nella L. n. 142/1990, l'Unione di Comuni non è più prevista in previsione di una loro fusione;
b) la finalità comune *dell'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni o servizi di loro competenza*. Il che significa che le attribuzioni si concretano in atti provvedimentali, ad esclusione di quelle che sono poste in essere per mezzo di un pubblico servizio a

[12] A. BIANCO, *La gestione associata tra i piccoli Comuni*, Rimini 2013, p.31-35.
[13] L. 3 agosto 1999 n. 265, in G.U. n. 183 del 6 agosto 1999, Supplemento Ordinario n. 149.
[14] A. BIANCO, *La gestione associata tra i piccoli Comuni,* cit, p. 28.
[15] Art. 26 L. 142/1990.

vantaggio della totalità dei Comuni facenti parte dell'Unione. Le funzioni sono i compiti e le attività del Comune o a esso delegate; i servizi sono i servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività, rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo delle popolazioni e del territorio in cui esse vivono[16].

c) l'esercizio sia *indirizzato* a una pluralit*à* di funzioni. L'Unione di Comuni non potrebbe, cioè, sussistere per l'esercizio in comune di una sola funzione.

Le Unioni di Comuni sono un ente locale che mantiene un forte legame con i Comuni che fanno parte dell'Unione. La massiccia estensione negli ultimi anni delle forme associate mediante l'Unione di Comuni trae la propria fonte nel fatto che per addivenire alla strutturazione di Unioni c'è stata e c'è tuttora l'incentivazione da parte dello Stato e delle Regioni.

In base alla normativa *attualmente* in vigore, non sussiste né una soglia minima, né un tetto massimo per l'istituzione di questa forma associazione, e la contiguità tra i Comuni avviene di norma, ma non necessariamente. Le Unioni hanno, inoltre, la caratteristica dell'esercizio associato di funzioni e servizi.

Più che in passato, oggi, in quanto enti locali, le Unioni di Comuni hanno, cioè, un quid che le configura nella propria individualità, e che, nello specifico, è connotato da una propria personalità giuridica, un proprio bilancio, propri organi e un proprio personale. Inoltre, i proventi della gestione di funzioni e servizi vanno all'Unione.

Nel definire i rapporti tra municipi e Unioni, viene data dalla legge ampia valorizzazione all'autonomia gestionale delle Unioni, mentre i municipi determinano le scelte strategiche, di programmazione e di controllo.

Per significare concretamente l'autonomia delle Unioni di Comuni, la legge stabilisce che organi dell'Unione sono il presidente, la giunta e il consiglio (non solo il presidente, come in passato); per garantire la rappresentanza, gli amministratori sono scelti tra quelli in carica nei Comuni; il presidente è scelto tra i sindaci che fanno parte dell'Unione; gli altri sindaci possono essere componenti della giunta o del consiglio dell'Unione; i consiglieri dell'Unione possono essere i consiglieri dei Comuni; gli assessori dell'Unione possono essere assessori dei singoli Comuni.

---

[16] A. VIGNERI, in AA.VV., *Nuovo ordinamento degli enti locali e statuto degli amministratori,* Rimini 1999, p. 73.

Per ragioni di contenimento della spesa pubblica, viene stabilito che il numero dei componenti del consiglio dell'Unione non deve superare quello previsto per i Comuni che hanno la stessa popolazione. E che di esso devono fare parte anche i rappresentanti delle minoranze consiliari. Non possono essere corrisposti emolumenti per indennità, gettoni o vari emolumenti.

Con riferimento al presonale, le spese relative non devono essere superiori a quelle sostenute allo stesso titolo nel 2008. In secondo luogo, la spesa per il personale non deve superare il tetto del 50% della spesa corrente.[17]

L'Unione si costituisce per mezzo della *deliberazione dell'atto costitutivo* il quale, assieme allo *statuto,* è approvato dai singoli Comuni. L'Unione che nasce è un nuovo ente locale.

Le risorse sono reperite con strumenti individuati dallo statuto, in particolare, gli introiti derivati dalle tasse, dai contributi e dalle tariffe sui servizi affidati ai Comuni che la compongono. Particolare interesse è dato dalla legge ai contributi previsti dalle Regioni alle Unioni di Comuni[18].

Il D.L. n. 78/2010 ha profondamente innovato la materia dell'associazionismo intercomunale, introducendo l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali, nella forma della convenzione e dell'Unione di Comuni, per i Comuni di ridotte dimensioni demografiche. Di fatto, accanto alle Unioni volontarie si possono distinguere le Unioni costituite da Comuni soggetti all'obbligo, e le Unioni miste per la compresenza delle due tipologie di Comuni.

In materia di Unione di Comuni vi è, ora, la L. n. 56 del 14 aprile 2014[19], a norma della quale l'Unione, ente locale[20], ha potestà statutaria e regolamentare. Nel bilanciamento della formazione del consiglio, importante è il fatto che, a norma della legge, il consiglio sia composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune. Il limite demografico minimo delle Unioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni. Il presidente dell'Unione di Comuni, ove previsto dallo

[17] A. BIANCO, *La gestione associata tra i piccoli Comuni*, cit. p.60-70.
[18] E. MAGGIORA, *Articolo 32*, in AA.VV., *Testo Unico degli enti locali*, Vol. I, Milano 2000, p. 383 – 389.
[19] Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 81 del 7/4/2014.
[20] Art. 1, comma 4, L. 56/2014.

statuto, svolge le funzioni attribuite al sindaco dall'articolo 2 della legge 7 marzo 1986, n. 65, nel territorio dei Comuni che hanno conferito all'Unione la funzione fondamentale della polizia municipale.

Se, da un lato, la nuova legge può favorire i Comuni di minori dimensioni nell'ottenimento di risultati che diversamente, con minori economie, sarebbero stati difficili, è altresì vero che a ciò non si perviene secondo mero automatismo, se non si è in presenza di una ferma e forte volontà di "costruire insieme" da parte dei vari attori che, a diverso titolo dell'Unione di Comuni fanno parte.

La Corte costituzionale si è, di recente, interessata delle Unioni di Comuni.

In primo luogo, non appare condivisibile l'incidenza di carattere ontologico, secondo la quale la sentenza della Consulta non considera l'Unione di Comuni un ente locale. E ciò per le motivazioni sopra riportate, in relazione alle caratteristiche dell'ente locale che sostanziano, soprattutto, nella propria necessaria autonomia. Essa ha ritenuto che nella disciplina delle Unioni di Comuni non sussiste incompetenza dello Stato a legiferare la materia. Ciò perché esse non configurano un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune. Pertanto l'Unione di Comuni costituisce un'associazione tra Comuni, e rientra nell'area di competenza statuale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non è, di conseguenza, attratta nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117.

Inoltre, secondo il tenore della sentenza, la legge impugnata non viola le prerogative degli enti locali, in quanto mira a conseguire obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, e riflette anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica[21].

Con riferimento alla sentenza del 2015, la Corte costituzionale esclude pertanto che la disciplina delle Unioni di comuni rientri nella competenza residuale delle Regioni. Per converso, ritiene che la materia rientri a pieno titolo nell'ambito applicativo dell'art. 117 comma 2 lett. p). Per giungere a sostenere ciò, il giudice, con un mero inciso, *muta la natura giuridica della forma associativa* e ad essa ricollega il diverso titolo legittimante. L'Unione non sarebbe (più) un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune, ma con questo viene a coincidere, o quantomeno, a condividere l'appartenenza alla medesima categoria. Ne discenderebbe l'attrazione della relativa disciplina nella diversa competenza statuale. L'affermazione desta qualche perplessità, soprattutto se si tiene a mente il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale.

[21] Corte costituzionale, sentenza n. 50/2015.

Precedentemente[22], si dichiarò che non si tratta di «enti ad autonomia costituzionalmente garantita»; si affermò anche che, benché qualificate come enti locali dal TUEL, le Comunità montane non rientrano tra gli enti tassativamente elencati agli artt. 114 e 117 comma 2 lett. p). Sulla medesima linea si posero anche le successive sentenza n. 237/2009 e n. 326/2010. Il che era di per sé *sufficiente per riservare alla potestà regionale apposite prerogative normative*, anche rispetto alle incursioni del coordinamento della finanza pubblica. Com'è evidente, il passo della sentenza in commento tocca nell'intimo anche lo stesso problema del riordino della mappa amministrativa locale e i mutati (o mutandi) equilibri tra i diversi livelli di governo territoriale. Del resto, essa dischiude anche un interrogativo sulla tenuta delle leggi regionali vigenti e sui possibili contenuti delle iniziative legislative regionali in itinere, anche di mero adeguamento alla L. n. 56/2014[23].

La Corte costituzionale si era anche di recente occupata delle Unioni di Comuni e della pervasività della legislazione nazionale con riferimento ad esse. Aveva, cioè, dovuto considerare se la pregnanza mediante la quale la legislazione proveniente dall'Unione europea sia tale da incidere in modo tale da violare l'autonomia – non solo finanziaria – degli enti locali e, in particolar modo, delle Unioni di Comuni[24].

Particolarmente pregnante, con riferimento alla definizione delle *competenze* è il fatto che la disposizione impugnata è orientata finalisticamente al contenimento della spesa pubblica, siccome posta da un provvedimento di riesame delle condizioni di spesa e con contenuti armonici rispetto all'impianto complessivo della rimodulazione delle Unioni di Comuni. Dunque, opera anche in questo caso il titolo legittimante della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui al comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali e non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio.

Viene, inoltre, ritenuto che non possa ravvisarsi la dedotta violazione dell'art. 119 della Costituzione, giacché non solo è legittimo incidere con una manovra finanziaria sulle risorse degli enti territoriali, purché non siano tali da determinare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e pregiudizievole per l'esercizio delle funzioni ad essi riservate (sentenze n. 298/2009, n. 381/2004 e n. 437/2001), ma rileva anche il fatto che l'attribuzione alle Unioni di Comuni di «introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi» riguarda i

[22] Sentenze n. 43/2004, 244/2005, 456/2005, e 397/2006.
[23] AA.VV., *Corte Costituzionale, sentenza n. 50/2015: scheda di lettura*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2015, p. 19.
[24] Corte costituzionale, sentenza n. 22/2014.

«servizi ad esse affidati», sicché non verrebbero sottratte risorse per l'esercizio di funzioni da parte di enti che non fanno parte dell'Unione stessa.
Le norme impugnate, nel determinare un criterio parametrico necessario tra la necessità dell'equilibrio di bilancio, di derivazione comunitaria, e successivamente recepite dal nostro ordinamento interno, e altri, non meno rilevanti principi che presiedono alla Repubblica, e che fungono da capisaldi della Costituzione, incidono in modo inadeguato. Infatti, in nome dell'equilibrio di bilancio viene meno (o, nella migliore delle ipotesi, viene fortemente ridotta) l'autonomia degli enti locali per mezzo della quale traggono sviluppo e concretezza in modo tangibile la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, sì che in ultima analisi, viene meno l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori cittadini alla vita politica, economica e sociale del Paese[25]. Viene, così, limitata l'attuazione del principio di sussidiarietà, costituzionalizzato nel 2001[26].
Una normativa così puntuale ha motivo di sussistere soltanto se con essa viene garantita l'efficienza e l'efficacia, cioè la qualità dell'azione amministrativa, mediante il contemperamento dei principi di buon andamento della medesima - di cui all'articolo 97, secondo comma della Costituzione - con i criteri di bilancio, che essa prevede all'articolo 97, primo comma.

Nel pieno di una crisi economica più grave di quella del 1929, la tradizionale indifferenza delle autorità europee nei confronti degli assetti interni dei singoli Stati è mutata, giungendo a una fitta trama di prescrizioni - con ricadute, in particolare, sugli enti locali – che hanno condotto a sollecitare la fusione o l'abolizione di alcuni enti particolarmente prossimi ai cittadini (in Italia, le Province). Ciò per contribuire a contenere la spesa pubblica.

In concreto, la soppressione di enti, l'eliminazione di organi o il loro ridimensionamento è stato compiuto funzionalmente a questo scopo. Il che avvenne mediante una legislazione approvata dalla L. 23/12/2009 n. 191 alla L. 24/12/2012 n. 228.

Una considerazione sui tagli alla spesa pubblica. La Corte costituzionale[27] ha escluso con nettezza che la gravità della situazione consenta allo Stato di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con facoltà di intervenire legislativamente in ogni materia, ottemperanza ai principi costituzionali di solidarietà economico – sociale (articolo 2), eguaglianza (articolo 3, secondo comma),

[25] Articolo 3 della Costituzione.
[26] Articolo 118 della Costituzione.
[27] Sentenza n. 151/2012.

dell'unità della Repubblica (articolo 5), della responsabilità interna dello Stato (articolo 10), dell'appartenenza all'UE (articolo 11), del concorso di tutti alla spesa pubblica (articolo 53), di sussidiarietà (aricolo 118), della responsabilità finanziaria (articolo 119), e per la tutela dell'unità giuridica o economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (articolo 120).

La Consulta[28] ha, in seguito, stabilito l'illegittimità del ricorso al decreto legge per interventi che toccano componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinata da leggi destinate a durare nel tempo, e rispondenti a esigenze sociali e istituzionali di lungo periodo[29].

E' utile a questo punto considerare esperienze rilevanti di Unioni di Comuni. Il Veneto ha configurato nel corso degli anni sia la presenza di Unioni di Comuni volontarie, sia obbligatorie, sia miste.

Nello specifico, nei territori è stata colta la rilevanza e l'utilità di questo prezioso istituto. Ad esempio, la Regione Veneto ha legiferato in subiecta materia affermando che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitano le funzioni fondamentali in modo associato mediante Unioni di Comuni, convenzioni o ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale. Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni tenuti all'esercizio associato delle funzioni fondamentali deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti; *"nel caso di Unioni di Comuni esistenti, qualora venga meno la sussistenza di tale limite demografico per modificazioni territoriali, calo demografico o per recessi di uno o più Comuni dall'Unione, lo stesso è derogabile fino a 4.500 abitanti.*

I Comuni possono, inoltre, svolgere in forma associata le funzioni già conferite dalla Regione nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione[30].

Si ha pertanto che *tutte le funzioni* e i servizi pubblici sono svolti in forma associata nei Comuni con una popolazione inferiore ai mille abitanti, mentre nei Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti sono svolti in forma associata *soltanto le funzioni fondamentali* mediante Unioni di Comuni, convenzioni o ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale[31]. L'art. 19, comma 1 del D.L. 95/2012 convertito in L. 135/2012 stabilisce che sono *funzioni fondamentali dei Comuni*, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera p) della Costituzione: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e

[28] Sentenza n. 220/2013.
[29] L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2015, p. 41-73.
[30] Art. 3 L. R. Veneto 27 aprile 2012 n. 18 (BUR n. 35/2012).
[31] Art. 2 L. R. Veneto 27 aprile 2012 n. 18 (BUR n. 35/2012).

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) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la 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'articolo 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; l bis) servizi in materia statistica.
Nel territorio della Regione Veneto si trovano 25 Unioni di Comuni, le quali comprendono 93 Comuni. In sostanza essi rappresentano il 16% dei Comuni del Veneto. Il maggior numero di questi enti locali si trova nelle Province di Verona e Padova. Alto è il numero di Unioni di Comuni composte da due Comuni, fino ad Unioni costituite da dieci Comuni. La popolazione media delle Unioni oscilla tra i 20.000 e i 50.000 abitanti, sino a punte di 100.000.

Vi è un alto numero di Unioni di Comuni che gestiscono 2 funzioni fondamentale per conto dei Comuni associati, e la maggior parte di questa Unioni di Comuni è di dimensioni medio-grandi (ad esempio, l'Unione dei Comuni del Miranese (Venezia), con una popolazione complessiva di 120.170 abitanti, che vede il trasferimento delle funzioni in materia di polizia locale e polizia amministrativa, e le attività di pianificazione e protezione civile di primo soccorso). Al contrario, l'Unione Colli Berici e Val Liona (Vicenza), con una popolazione complessiva di 3.047 abitanti, ha il trasferimento delle funzioni e dei servizi in materia di Protezione civile, Manutenzione strade, Raccolta e smaltimento rsu, Ufficio tecnico, Trasporto anziani, Servizi informatici, SIT, Attività culturali, turistiche, artigianali, commerciali, Tributi, Polizia locale, Sportello unico per le imprese, Gestione appalti acquisto beni, Ufficio finanziario, contabile, Segreteria comunale, Servizi demografici, Formazione e aggiornamento personale, Trasporto e mense scolastiche, scuole, e Servizi sportivi e ricreativi. Ciò rammostra, quindi, la forte correlazione tra la tipologia di Unione e il numero di funzioni svolte. Sotto il profilo delle risorse, la Regione sostiene le Unioni di Comuni mediante finanziamenti che

scaturiscono dal Piano di Riordino Territoriale approvato con DGR n. 1417 del 6 agosto 2013[32].

Significativa è, tra le altre, l'esperienza dell'Emilia Romagna. In questa Regione l'Unione di Comuni non può avere una durata inferiore a cinque anni[33]. Allo scopo, l'esercizio associato di funzioni prevede che esso avvenga in un ambito territoriale ottimale, tale cioè da permettere omogeneità nell'autonomia tra gli abitanti dei vari Comuni coinvolti nell'Unione, in modo che siano rispettati il limite minimo demografico, l'estensione territoriale minima, l'appartenenza di tutti i Comuni dell'ambito alla medesima Provincia, la coerenza con i distretti sanitari, e la contiguità territoriale. Complessivamente vi sono 290 Comuni aderenti a 44 Unioni. Un nuovo ente locale quale l'Unione di Comuni implica un'azione complessa e integrata che si muove su più fronti. Da un lato vi è la progettazione istituzionale del nuovo ente (organi politici, apparati regolamentari e costitutivi, regole per la rappresentanza,vision politica), dall'altro si tratta di porre in essere la parte gestionale – organizzativa (funzioni, personale, bilancio, assetto strumentale).

Con tali obiettivi, a partire da come concretamente siano le persone, le imprese e il territorio sul quale insiste l'Unione di Comuni, è necessario pensare le intenzioni strategiche a livello di Unione di Comuni, di singoli Comuni, e di singoli servizi associati, individuando attentamente azioni, tempi e responsabilità, tenendo conto che le Unioni di Comuni non hanno solo il compito di erogare servizi, ma anche quello di compiere una programmazione di area vasta. E questo secondo compito assurge a tutta la sua vitalità se si considera che, nel quadro del decentramento, gli enti locali ricevono funzioni, compiti e risorse, e sono portatori dei bisogni delle richieste e delle peculiari caratteristiche che di esse sono costitutivi nei confronti dei soggetti pubblici ad essi sovraordinati.

E' pertanto indispensabile che gli organi politici disegnino gli organi istituzionale più funzionale al raggiungimento degli obiettivi. Sotto il profilo gestionale, d'altra parte, è necessario pervenire al miglior coordinamento, organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali. Come emerge dall'esperienza già maturata, la valorizzazione del processo democratico, la semplificazione amministrativa, l'adeguatezza nella gestione dei servizi pubblici locali, la valorizzazione del personale e lo sviluppo delle competenze, e la riduzione dei costi si sono

[32] https://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=2d8b7490-81be-47bc-b130-694046147ea4&groupId=10753.
[33] Art. 19 L. R. Emilia Romagna 21 dicembre 2012 n. 21 (BUR n. 291/2012).

dimostrati, alla prova dei fatti, strumenti idonei a rendere l'Unione di Comuni un attore significativo nella scena del territorio, in quanto capace di valorizzarlo unitamente a quanti lo abitano[34].

Per capire lo spirito necessario per rendere effettiva ed efficace, a norma della Costituzione una Unione di Comuni può essere utile riflettere, mutatis mutandis, sulla lezione tenuta da Mark Zuckerberg, fondatore di Facebook, agli studenti di una università romana, prendendo lo spunto dalla figura di Enea, eroe greco, protagonista del celeberrimo poema virgiliano[35]. Secondo Zuckerberg, "quest'uomo aveva un *obiettivo*, servire la propria comunità trovando una nuova, grande città. Enea aveva un *gruppo di persone*, di *spirito forte*, con le quali perseguirlo. Ed è riuscito a superare le difficoltà *non arrendendosi mai*[36]".

La funzione nello specifico delle Unioni di Comuni è comprensibile per mezzo di una precisa determinazione del concetto di Costituzione, che può essere ottenuta in base all'analisi della natura specifica dello Stato e della sua funzione. Esso si distingue dagli altri enti sociali per la peculiarità del suo fine, che consiste non nel tendere alla soddisfazione di bisogni singoli, bensì di quel bisogno primo e condizionante la possibilità di ordinato appagamento di tutti gli altri, dato dal mantenimento e dallo sviluppo del gruppo di popolazione da esso organizzato, nella sua totalità[37]. Lo scopo delle Unioni di Comuni non è meramente tecnico o economico, per compiere razionalizzazioni di spesa in un tempo nel quale diminuiscono le risorse. E la manifestazione della loro necessaria autonomia, diventa di primaria importanza come criterio di metodo per il conseguimento - in un'epoca liquida, ben presente nelle pagine di Bauman – di Unioni di Comuni solide e forti.

Matteo Boscolo Anzoletti

[34] E. GAMBERINI, *Gestioni associate e Unioni dei Comuni: aspetti organizzativi e potenzialità*, in *Azienditalia.*
[35] VIRGILIO, *Eneide*, Torino 1986.
[36] A. DI LIEGRO, *A lezione da Mr. Facebook: "Missione, squadra, tenacia"*, in *Il Gazzettino di Venezia*, 30 agosto 2016, p. 7.
[37] C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, p. 3.