

**Piccoli Comuni e obbligo di gestione associata dei servizi
(nota a ordinanza del Tar Lazio n. 1027 del 2017) * ****

*di Pietro Racca – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale,
Università di Roma “La Sapienza”*

ABSTRACT: With order no. 1027 of 2017, the Regional Administrative Court of Lazio has raised before the Italian Constitutional Court the question of legitimacy of the rules of Law Decree no. 78 of 2010, converted by Law no. 122 of 2010, better known as “legge Calderoli”, which force the small Municipalities to manage their fundamental functions in an associated form.

The order of the Italian administrative judge brings back the problems of the small Municipalities, their structural weaknesses and the need for their reorganization.

The article, after having examined the order, focuses on these structural weaknesses and on the possible remedies provided by the Legislative Decree no. 267 of 2000 (Consolidation Act of Local Authorities) and by Law no. 158 of 2017, recently approved by the Italian Parliament, which has introduced measures for the small local entities.

SOMMARIO: 1. L’obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni: l’ordinanza del Tar del Lazio n. 1027 del 2017 e la disciplina di riferimento. - 2. La recente giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio associato delle funzioni comunali. - 3. Le debolezze strutturali dei piccoli Comuni. - 4. I possibili rimedi alle criticità dei piccoli Comuni contenuti nel Tuel e nella legge n. 158 del 2017. - 5. Conclusioni.

* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

** Questo articolo trae origine da un intervento tenuto dall’autore su “*Piccoli Comuni tra debolezze strutturali e potenzialità dei territori*”, in occasione del convegno dal titolo “*Nuove prospettive per i piccoli Comuni*”, organizzato il 15 dicembre 2017 dall’Ifel (Istituto per la finanza e l’economia locale) presso la sede del Comune di Montoro (AV), nato nel 2013 dalla fusione dei Comuni di Montoro Inferiore e Montoro Superiore.

1. L'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni: l'ordinanza del Tar del Lazio n. 1027 del 2017 e la disciplina di riferimento

A distanza di otto anni dalla sua entrata in vigore, la riforma dell'esercizio associato delle funzioni comunali, introdotta dal decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, cosiddetta "legge Calderoli", è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Il Tar del Lazio, con l'ordinanza n. 1027 del 20 gennaio 2017, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni, previsto dall'art. 14 della legge Calderoli.

Nel dispositivo dell'ordinanza il giudice amministrativo dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità relativa ai commi da 26 a 31 dell'art. 14. Tali disposizioni sarebbero in contrasto:

- con l'art. 77, comma 2, Cost., in relazione all'evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che legittimano il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza;
- con gli artt. 3, 5, 95, 97, 117, comma 6, 114 e 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali, nonché per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., con riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale;
- con l'art. 133, comma 2, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e con gli artt. 114 e 119 Cost., in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli Enti locali.

In sintesi, le disposizioni della legge Calderoli sottoposte all'esame della Consulta stabiliscono che devono essere considerate funzioni fondamentali dei Comuni le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, della legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 e cioè: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 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; funzioni del settore sociale¹.

La legge Calderoli dispone che tali funzioni siano esercitate obbligatoriamente mediante convenzione o Unione di Comuni da parte dei Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e dei Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane con popolazione fissata da apposita legge regionale e comunque inferiore a tremila abitanti. La norma preclude a tali Comuni di esercitare singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata, così come vieta la possibilità che la medesima funzione sia svolta da più di una forma associativa. La norma affida alla Regione il compito di individuare con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento – in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con

¹ Per un esame approfondito delle disposizioni della legge Calderoli in tema di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni, si rinvia a F. NARCDUCCI, *L'esercizio associato delle funzioni dei Comuni*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2011, 344 ss.

dimensione territoriale inferiore a quella ottimale – di dette funzioni nel rispetto dei principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese.

In buona sostanza, secondo il giudice amministrativo, non è corretta la scelta del Governo di intervenire con la decretazione d'urgenza per modificare gli ordinamenti locali, ricordando che per la stessa ragione la Consulta, nella sentenza n. 220 del 2013, aveva già bocciato la riforma delle Province attraverso la quale il Governo aveva tentato di dimezzare, accorpandole, il numero delle Province (decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, e decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012)². Inoltre l'obbligo per i piccoli Comuni di mettersi insieme per gestire le funzioni fondamentali pone in discussione l'autonomia degli enti senza coinvolgerne le popolazioni, come avviene invece quando i Comuni scelgono di fondersi³.

Poiché la questione dinanzi al giudice amministrativo era stata sollevata da alcune amministrazioni campane⁴, nella propria ordinanza il Tar del Lazio prende di mira anche la legge della Regione Campania n. 16 del 2014, rinviando al giudizio della Consulta anche alcune disposizioni (art. 1, commi 110 e 111) di tale legge regionale⁵ per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 117, comma 6, 114 e 118 Cost.

2. La recente giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio associato delle funzioni comunali

In attesa che la Consulta si pronunci sulle norme che costringono i piccoli enti a gestire in forma associata le funzioni fondamentali, giova ricordare che la legge di bilancio n. 205 del 2017 ha fatto

² Nella sentenza n. 220 del 2013 la Consulta ha ritenuto che il decreto-legge sia uno strumento normativo inappropriato per riforme organiche come quella delle Province. Ciò non esclude che tali riforme possano essere realizzate per mezzo di legge ordinaria. Tanto è vero che il successivo intervento del Governo – attraverso la legge n. 56 del 2014, cosiddetta “legge Delrio”, recante “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*” – è passato indenne all’esame della Consulta (sentenza n. 50 del 2015). Per un commento puntuale della sentenza n. 220 del 2013, si veda A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s’ha da fare”*, in *Osservatorio AIC*, n. 7 del 2013.

³ Nell’ordinanza annotata il Tar Lazio così argomenta: “*L’autonomia di un ente territoriale non può essere disgiunta dalla titolarità di un “nucleo minimo” di attribuzioni e delle correlate potestà regolamentari e finanziarie. Questo nucleo minimo non può che essere rappresentato dalle funzioni fondamentali, per le quali opera una riserva costituzionale di esercizio individuale. Le norme del d.l. n. 78 del 2010, in tal sede censurate, hanno disposto la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare, ciò che, ai fini dell’art. 133, comma 2, Cost., non appare distinguibile dall’estinzione dell’ente locale per fusione o incorporazione. La mancata previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate, alla stregua del disposto dell’art. 133, comma 2, Cost., rende anche sotto tale profilo dubbia la legittimità della riforma operata dalle norme del d.l. n. 78 del 2010*”.

⁴ Il ricorso è stato proposto da cinque Comuni della Campania (Baia e Latina, Buonalbergo, Dragoni, Liveri e Teora) e da Asmel (Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli Enti Locali).

⁵ In Campania le disposizioni della legge Calderoli in tema di esercizio associato di funzioni comunali hanno trovato attuazione nella legge regionale n. 16 del 2014, che, all’art. 1, commi 110 e 111, stabilisce che la “*dimensione territoriale ottimale e omogenea per l’esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata*” coincida con i cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo previsti – a fini urbanistici e di coesione territoriale – dalla legge regionale n. 13 del 2008, rinviando, per la restante disciplina, alle previsioni della legge Calderoli.

slittare alla fine del 2018 tale obbligo. È l'ennesimo rinvio operato dal legislatore in tema di esercizio associato di funzioni, a dimostrazione del fatto che – come osserva il giudice amministrativo nell'ordinanza annotata – la scelta di ricorrere alla decretazione d'urgenza per imporre l'obbligo non era dettata dai necessari caratteri di necessità e di urgenza prescritti dall'art. 77, comma 2, Cost., ma piuttosto dal tentativo di conseguire nell'immediato risparmi di spesa⁶.

La proroga consente alle amministrazioni interessate di guadagnare ulteriore tempo e potrebbe essere l'occasione per il legislatore di adeguare la disciplina in parola alle indicazioni che il giudice delle leggi fornirà.

Nelle more della sentenza della Consulta, una breve disamina della recente giurisprudenza costituzionale in tema di gestione associata delle funzioni comunali può essere utile.

Nella sentenza n. 22 del 2014, la Consulta ha ritenuto ammissibile l'intervento del legislatore statale in tema di Unioni di Comuni, in forza della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, legittimando anche interventi dalla chiara natura ordinamentale, tra cui quelli volti a individuare nel dettaglio gli organi dell'Unione e le modalità della loro costituzione. In particolare, la Corte ha ritenuto che – di fronte a disposizioni (art. 19, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012) orientate finalisticamente al contenimento della spesa pubblica, poste in un provvedimento di riesame delle condizioni di spesa e con contenuto armonico rispetto all'impianto complessivo della rimodulazione delle Unioni dei Comuni – operi il titolo legittimante della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali.

Più recentemente, con la sentenza n. 50 del 2015, la Corte ha cambiato il proprio orientamento con riguardo alle disposizioni in materia di gestione in forma associata recate dalla legge n. 56 del 2014, cosiddetta "legge Delrio"⁷. I giudici costituzionali hanno evidenziato che le Unioni di Comuni

⁶ In base ai commi 31-ter e 31-quater dell'art. 14 della legge Calderoli, i Comuni interessati avrebbero dovuto adeguarsi all'obbligo di gestione associata entro il 31 dicembre 2014. In caso di decorso di tale termine, il prefetto avrebbe dovuto assegnare agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Trascorso inutilmente anche detto termine, avrebbe trovato applicazione l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che prevede la nomina di un commissario *ad acta*. Tuttavia, l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali ha subito diversi rinvii per effetto dei cosiddetti "decreti Milleprorghe" che si sono succeduti nel tempo: al 31 dicembre 2015 (art. 4, comma 6-bis, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015); al 31 dicembre 2016 (art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 210 del 2015, convertito dalla legge n. 21 del 2016); al 31 dicembre 2017 (art. 5, comma 6, del decreto-legge n. 244 del 2016, convertito dalla legge n. 19 del 2017). Come detto, l'ultimo differimento in ordine di tempo è quello contenuto nell'art. 1, comma 1120, lett. a), della legge n. 205 del 2017, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*", che posticipa al 31 dicembre 2018 il termine di cui all'art. 14, comma 31-ter, della legge Calderoli.

⁷ Per un commento puntuale della sentenza n. 50 del 2015, si veda A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, n. 7 del 2015. Nel medesimo numero della rivista, si confronti anche G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica*. Sullo stesso argomento si rimanda ad A. SPADARO, *La sentenza n. 50/2015. Una novità rilevante. Talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2015.

– risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano nell'area di esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Allo stesso modo la Corte ha ritenuto che le disposizioni relative alla fusione di Comuni di competenza regionale (art. 1, comma 130, della legge Delrio) non hanno a oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale), bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda – per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva – relativa comunque all'ente Comune e come tale ricompresa nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Infine, riguardo al procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni di cui all'art. 1, comma 130, della legge Delrio – che demanda alle specifiche legislazioni regionali la disciplina del *referendum* consultivo comunale quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione⁸ – la Consulta ha rimesso alle singole Regioni l'adeguamento delle rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni, di carattere evidentemente generale, contenute nella legge Delrio non siano di per sé esaustive. La Corte costituzionale ha così rilevato che non risulta in tal modo scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione.

3. Le debolezze strutturali dei piccoli Comuni

Al di là della posizione che il giudice delle leggi assumerà sull'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali disposto dall'art. 14 della legge Calderoli, l'ordinanza del Tar Lazio n. 1027 del 2017 ha il merito di riportare in auge il tema dei piccoli Comuni, dei loro nodi strutturali e della necessità della loro riorganizzazione.

Come è noto, il tessuto istituzionale del nostro Paese è estremamente frammentario ed eterogeneo, a causa della presenza di un numero molto elevato di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni. Questa galassia municipale comprende sia enti cosiddetti “*polvere*”, come il Comune di Moncenisio, in provincia di Torino, con appena 36 abitanti, sia grandi città come Roma, la cui popolazione supera i 2 milioni e ottocentomila abitanti⁹.

Sotto il profilo statistico e istituzionale, sono considerati piccoli i Comuni fino a cinquemila abitanti. Tale soglia demografica, come discrimine tra enti piccoli ed enti medio-grandi, trova peraltro conferma nella legge n. 158 del 2017, recentemente approvata dal Parlamento, che

⁸ Per una disamina accurata degli istituti della fusione e della incorporazione nell'interpretazione della Consulta, si veda C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2 del 2015, 447 ss.

⁹ Sulle caratteristiche territoriali e istituzionali dei piccoli enti, si veda E. RACCA, P. RACCA, *Piccoli Comuni, i nodi della gestione*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 40 del 18 ottobre 2003, III - VII.

introduce *“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni”*¹⁰.

L’Anci (Associazione nazionale Comuni italiani), riprendendo le statistiche ufficiali dell’Istat, certifica che al 1° gennaio 2017 ammontano a 5.547 i Comuni fino a cinquemila abitanti, su un totale di quasi 7.960 Comuni (all’incirca il 70 per cento del totale). In essi vive una popolazione di poco meno di 10 milioni di persone, che corrisponde al 16 per cento della popolazione italiana complessiva (poco più di 60 milioni di abitanti)¹¹.

Piccoli per popolazione, i Comuni fino a cinquemila abitanti sono in realtà grandi sotto il profilo territoriale, visto che governano più della metà del territorio nazionale. La formula *“pochi abitanti in tanti ettari”* ne sintetizza efficacemente le caratteristiche sostanziali.

Le debolezze strutturali di queste piccole realtà municipali sono riconducibili essenzialmente a¹²:

- distanza dai centri urbani e decisionali;
- scarsa rappresentanza politica;
- carenza di professionalità e di servizi;
- spopolamento e abbandono dei territori.

Disseminati nelle isole minori e lungo l’Arco Alpino e la Dorsale Appenninica, i piccoli Comuni presentano caratteristiche di marginalità e di eccentricità non agevolmente superabili. Geograficamente lontani dalle grandi città e dalle istituzioni in cui si decidono le politiche pubbliche del Paese, non sempre riescono a colmare queste distanze, anche a causa di collegamenti e vie di comunicazione insufficienti.

Sotto il profilo della rappresentanza politica, i piccoli Comuni contano poco. Come detto, essi amministrano tanti ettari ma pochi abitanti e gli ettari – si sa – non votano. Votano, invece, le persone che in essi risiedono, senza però essere determinanti ai fini degli esiti delle elezioni nazionali o regionali. Meno attenuato è il peso politico dei piccoli enti in presenza di meccanismi elettorali basati su collegi uninominali, nei quali essi possono rivolgersi direttamente al parlamentare di riferimento.

La carenza di professionalità è legata essenzialmente alla esiguità dei bilanci di tali amministrazioni. Le scarse risorse finanziarie non consentono di reclutare in pianta stabile professionisti e tecnici di cui i piccoli Comuni avrebbero un gran bisogno. Gli uffici di ragioneria sono sprovvisti di laureati in economia, così come gli uffici tecnici sono sguarniti di ingegneri e architetti. In queste piccole organizzazioni burocratiche, l’intera gamma delle attività amministrative grava su poche persone che si occupano di tutto: dalla contabilità alla gestione del personale, dalla tenuta delle anagrafi alla manutenzione delle strade e dei cimiteri, dai servizi sociali al servizio scolastico.

¹⁰ Per l’esame specifico della legge n. 158 del 2017, si rimanda al paragrafo 4.

¹¹ Gli approfondimenti statistici sono pubblicati nel sito istituzionale dell’Anci, sezione *“Comuni in cifre”*.

¹² Sui limiti e sulle potenzialità dei piccoli Comuni, si veda E. RACCA, *La riorganizzazione dei piccoli Comuni*, in *Guida Anci per l’amministrazione locale*, Torriana (RN), 2011, 1164 ss.

Oltre alle professionalità, nei piccoli Comuni mancano anche molti servizi che sono invece disponibili nelle città: collegamenti ferroviari, sportelli bancari e postali, medici di base, farmacie, pediatri, guardie mediche, presidi sanitari, asili nido, scuole materne ed elementari, servizi culturali e ricreativi.

La conseguenza più drammatica delle criticità menzionate è che le aree interne del Paese si stanno progressivamente spopolando. Questa, purtroppo, è una storia che si ripete. Dissanguati durante il secolo scorso da un'emigrazione prima transoceanica poi transalpina, oggi questi territori conoscono un nuovo esodo verso le grandi città o verso l'estero. Con la differenza che in passato a lasciare i piccoli centri erano le braccia, oggi vanno via le menti. E purtroppo, oggi come allora, ad andarsene sono proprio le persone più dinamiche, più intraprendenti, più disposte a rischiare. Addirittura in molte zone si incontrano enormi difficoltà a formare le classi nelle scuole elementari¹³.

L'emigrazione dalle aree interne è all'origine in Italia di una preoccupante questione territoriale: allo svuotamento di vasti territori, dove già la densità abitativa è bassissima, si contrappone il sovraffollamento delle fasce costiere e delle grandi città, con un impatto pesante in termini di congestione di servizi fondamentali, quali l'approvvigionamento idrico, la mobilità, lo smaltimento dei rifiuti. Lo spopolamento crea problemi anche nei territori che vengono abbandonati: non più curati e coltivati, questi territori presentano gravi conseguenze in termini di dissesto idrogeologico, non solo per gli insediamenti umani a monte ma anche e soprattutto per quelli a valle¹⁴.

Malgrado le criticità delineate, le riforme legislative poste in essere a partire dagli anni Novanta in poi hanno scaricato sui Comuni tutta una serie di competenze, in nome di un decentramento amministrativo che non ha retto alla prova dei fatti, perché non ha saputo distinguere tra istituzioni forti e istituzioni deboli, tra città medio-grandi e piccoli enti, questi ultimi non sempre in grado di svolgere tali funzioni¹⁵. Le varie riforme normative introdotte nel corso degli anni non hanno tenuto nella giusta considerazione la dimensione, la caratura, la solidità e la capacità gestionale delle amministrazioni locali. Oggi il rischio per gli enti, specialmente per i più piccoli e fragili, è quello di rimanere schiacciati sotto il peso eccessivo di questi compiti¹⁶.

Il principio di sussidiarietà – che concentra sul Comune, il livello istituzionale più vicino ai cittadini, la fornitura della maggior parte dei servizi pubblici – non sempre agevola l'attività dei piccoli enti. Tale principio – comparso per la prima volta nel nostro ordinamento per effetto della legge n. 59 del 1997, cosiddetta “legge Bassanini” recante la delega al Governo per il conferimento

¹³ Sul tema dello spopolamento delle aree interne, si rinvia a E. RACCA, P. RACCA, *I piccoli Comuni alla prova della sopravvivenza*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole 24-Ore*, n. 13 del 1° aprile 2006.

¹⁴ Sulla crescente sperequazione tra centro e periferia, tra aree urbane e aree montane, si veda E. CANGINI, *Le Unioni dei Comuni eterogenee quali volano per le aree interne*, in *Azienditalia*, nn. 8 e 9 del 2017, 475.

¹⁵ L'exkursus storico delle riforme legislative poste in essere dagli anni Novanta in poi è ben delineato in L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015, 33 ss. Sul medesimo argomento è interessante il contributo di M. ALIFUOCO, P. GRANATA, E. RACCA, *Federalismo trapassato prossimo*, Napoli, 2012, 20 ss.

¹⁶ Sull'affanno in cui oggi vivono i piccoli Comuni e sulla necessità di un rafforzamento della *governance* territoriale, si veda M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5 del 2017, 609.

di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali – è successivamente assunto a dignità costituzionale con la riforma del Titolo V di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001¹⁷. Nella versione attuale, l'art. 118, comma 1, Cost. stabilisce che *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. In definitiva, i livelli di governo superiore – Provincia, Città metropolitana, Regione, Stato, Unione europea – sono legittimati a intervenire (letteralmente a “portare aiuto”, secondo la traduzione letterale della espressione latina) soltanto per quelle funzioni per le quali il Comune si rivela inadeguato¹⁸. È vero che la sussidiarietà è in qualche modo mitigata dagli altri due principi di differenziazione e adeguatezza, ma è altrettanto evidente che non sempre e non in tutte le aree del Paese gli altri livelli di governo – *in primis* Provincia e Regione – si sono mostrati all'altezza del proprio ruolo istituzionale nei confronti dei piccoli Comuni.

4. I possibili rimedi alle criticità dei piccoli Comuni contenuti nel Tuel e nella legge n. 158 del 2017

Alle debolezze strutturali dei piccoli enti il legislatore ha cercato di porre rimedio attraverso il loro rafforzamento istituzionale. Affinché tali amministrazioni possano rappresentare al meglio gli interessi delle collettività e dei territori di riferimento, occorre superare la contraddizione di un sistema a governo locale forte affidato a istituzioni fragili¹⁹.

Alcuni rimedi alle criticità dei piccoli Comuni sono contenuti nel Testo unico degli Enti locali (Tuel) di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; altri sono contemplati dalla legge sui piccoli Comuni n. 158 del 2017, entrata in vigore il 3 novembre 2017.

Per potenziare le istituzioni locali, il Tuel suggerisce agli enti di aggregarsi²⁰. Schematizzando, si possono identificare tre vie di integrazione: la via contrattuale, quella istituzionale e quella mista²¹.

¹⁷ Un'analisi lucida e critica dell'uso strumentale delle riforme costituzionali è formulata in L. ANTONINI, *Il Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013, 15 ss.

¹⁸ Sul significato polisemico del termine “sussidiarietà”, declinato sia nella dimensione verticale (rapporto tra i vari livelli di governo) che in quella orizzontale (relazioni tra istituzioni e corpi intermedi della società), si veda L. FRANZESE, *Sussidiarietà vs decentramento*, in *Federalismi.it*, n. 10 del 2013.

¹⁹ Un interessante confronto a livello europeo dei sistemi a governo locale forte e di quelli a governo locale debole è contenuto in F. MERLONI, *La cooperazione in forma associativa tra Comuni. Le esperienze dei paesi europei*, in *Forme associative e piccoli Comuni. Materiali del seminario Sspal (Scuola superiore di amministrazione locale)*, tenuto ad Alghero il 21,22 e 23 giugno 2001.

²⁰ Sulla necessità di dar vita ad aggregazioni comunali che consentano di conservare l'autonomia in un contesto funzionale si esprime V. CERULLI IRELLI, *Verso un nuovo assetto del sistema regionale*, in F. BASSANINI, L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, 491.

²¹ Sulle varie formule di cooperazione municipale si rinvia a E. GAMBERINI E M. MORDENTI, *Strumenti per una gestione associata e di qualità alla luce della legge Delrio. Gli schemi di convenzione per le funzioni obbligatorie. Gli indicatori di effettività, efficienza e qualità*, in *Azienditalia*, n. 6 del 2014.

La soluzione contrattuale si ricollega alla stipula di convenzioni tra Comuni per la gestione condivisa delle funzioni e dei servizi (art. 30 del Tuel). La convenzione definisce i fini, la durata, le forme di consultazione dei contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. È una forma di collaborazione che non dà vita ad un nuovo ente locale ed è finalizzata al raggiungimento di economie di scala e all'integrazione delle attività, attraverso due diverse modalità che possono anche coesistere nella medesima intesa: la costituzione di uffici comuni e la delega delle funzioni verso uno dei Comuni aderenti, individuato come Comune capofila. Il grande vantaggio della convenzione consiste nel fatto che è una forma flessibile di integrazione. Si adatta al mutare delle esigenze e delle condizioni ed è eliminabile senza traumi eccessivi.

A differenza della convenzione, la soluzione istituzionale incide pesantemente sulla struttura politico-amministrativa locale. Essa comporta la riduzione del numero degli enti coinvolti attraverso processi di accorpamento incentivati: è il caso della fusione (art. 15 del Tuel). La sua adozione comporta la scomparsa dei Comuni preesistenti che si fondono in un unico Comune. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può modificare, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost., le circoscrizioni territoriali comunali secondo modalità definite con legge regionale. La Regione è altresì legittimata a istituire con propria legge nuovi Comuni mediante fusione di Comuni contigui. Tale legge deve prevedere forme di partecipazione e decentramento dei servizi a favore delle comunità che hanno dato origine alla fusione. La fusione di Comuni viene, peraltro, incentivata dallo Stato o dalla Regione attraverso l'erogazione di contributi straordinari²².

La soluzione mista è a metà strada tra quella contrattuale (convenzione) e quella istituzionale (fusione). Tale ipotesi prevede la creazione di organismi *ad hoc* con competenze sovracomunali, senza tuttavia mettere in discussione l'identità dei singoli enti. È il caso delle Unioni di Comuni, enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni (art. 32 del Tuel). L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei Comuni aderenti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione, definisce le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse. L'Unione ha la potestà di regolamentare la propria organizzazione, lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e i rapporti anche finanziari fra i Comuni partecipanti²³. Anche le Unioni di Comuni, al pari delle fusioni, hanno beneficiato e beneficiano di incentivi finanziari sia da parte dello Stato che delle singole Regioni²⁴.

²² Si segnala l'esperienza amministrativa portata avanti in Emilia-Romagna e descritta da A. PIAZZA, *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4 del 2016, 1069 ss.

²³ Per l'esame degli enti di secondo livello e dei fattori che ne hanno determinato l'espansione si rinvia a E. RACCA, P. RACCA, *I modelli intermedi di gestione associata: le Unioni di Comuni e le Comunità montane*, in *GNA Approfondimenti, quadrimestrale di analisi normativa e gestionale per gli enti locali*, n. 1 del 2005, 37 ss.

²⁴ Sul punto si rimanda a E. RACCA, P. RACCA, *Incentivi e agevolazioni alle Unioni per spingere la gestione associata*, in *Guida agli Enti locali de Il Sole-24Ore* n. 26 del 5 luglio 2003, 61 ss. Sul ruolo che le singole Regioni possono assumere nelle politiche di incentivazione finanziaria, è da segnalare anche il confronto tra l'esperienza del Veneto e quella dell'Emilia-Romagna contenuto in M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio*

Il rafforzamento delle istituzioni locali non passa soltanto attraverso la loro aggregazione, ma anche attraverso strade alternative, come quella tracciata dalla recente legge n. 158 del 2017 che reca *“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni”*. Dopo una lunga gestazione, durata più di dieci anni, la legge è stata finalmente approvata dal Parlamento nel mese di ottobre 2017, con il favore sia della maggioranza che dell’opposizione. In sostanza, la norma concede provvidenze ai Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, purché rientrino in una delle condizioni contemplate dall’art. 2⁵.

L’art. 3 della legge n. 158 del 2017 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’interno, un fondo per lo sviluppo dei piccoli Comuni destinato a finanziare interventi volti a tutelare l’ambiente e i beni culturali, mitigare il rischio idrogeologico, riqualificare i centri storici, mettere in sicurezza le strade e le scuole, favorire l’insediamento di nuove attività produttive. Il fondo presenta una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023. La legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 862, della legge n. 205 del 2017) ha rimpinguato il fondo di 10 milioni per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023. Sommando la dotazione iniziale più l’incremento successivo, il fondo dovrebbe contare complessivamente, nei prossimi sei anni, su 160 milioni, pari all’incirca a più di 28mila euro per ciascun ente²⁶.

La legge sui piccoli Comuni rappresenta una positiva inversione di tendenza nelle politiche pubbliche verso le aree interne del Paese. Sarà il tempo a dirci se le misure in essa contenute si riveleranno davvero efficaci. In ogni caso, aver creato un fondo specifico per le esigenze dei piccoli enti, con una dotazione che può essere ampliata di anno in anno in sede di legge di bilancio, costituisce un indubbio atto di attenzione verso un mondo che, invece, in passato è stato spesso trascurato.

5. Conclusioni

L’esame dell’ordinanza del Tar Lazio n. 1027 del 2017 e dei nodi strutturali dei piccoli Comuni consente di svolgere qualche considerazione finale in tema di disciplina dell’esercizio associato di funzioni.

Le disposizioni della legge Calderoli che costringono i piccoli enti a gestire in forma associata i loro servizi fondamentali – sulle quali oggi pende il giudizio di legittimità costituzionale della

associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3 del 2014, 667 ss.

²⁵ Sono Comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico, oppure caratterizzati da marcata arretratezza economica, o nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente, oppure ancora enti caratterizzati da inadeguatezza dei servizi o da difficoltà di comunicazione o dalla lontananza dai grandi centri urbani.

²⁶ La cifra di 28 mila euro a favore di ciascun ente è il risultato di un rapporto tra la dotazione complessiva del fondo nel periodo 2018-2023 (160 milioni) e il numero di piccoli enti (5.547). Ovviamente il contributo *pro capite* potrebbe crescere, qualora meno amministrazioni si avvalgano dei benefici previsti dalla norma oppure qualora lo stanziamento complessivo dovesse ricevere ulteriori integrazioni.

Consulta – andrebbero riviste. La riforma Calderoli, come altre analoghe introdotte al solo scopo di tagliare nell'immediato la spesa pubblica, ha le gambe corte. Più lungimiranti sono quelle riforme che, puntando a elevare i livelli di funzionalità del sistema pubblico, assicurano maggiore efficienza e risparmi di spesa nel lungo periodo. Se si vuole evitare che l'esercizio associato delle funzioni municipali fallisca, esso deve essere posto sotto il profilo normativo non come un obbligo imposto dall'alto al solo scopo – peraltro rivelatosi inefficace – di fare cassa, bensì come un'opportunità che le amministrazioni interessate possono cogliere²⁷.

Al riguardo, si ricorda che le modalità di aggregazione degli enti si dispongono lungo un *continuum* che va dalla forma più blanda della convenzione a quella più forte della fusione. Chi scrive non nasconde la propria preferenza per le due soluzioni estreme: convenzione o fusione.

La convenzione, essendo una forma molto snella, consente la collaborazione tra Comuni senza metterne in discussione l'identità e senza creare ulteriori apparati e burocrazie. Non genera costi aggiuntivi di funzionamento. Può essere accompagnata dalla esternalizzazione dei servizi convenzionati mediante formule imprenditoriali, qualora ne sussistono i presupposti. Soprattutto consente alle amministrazioni partecipanti di recedere senza grossi problemi e senza costi eccessivi, qualora ne ravvisino la necessità.

D'altro canto, la fusione rappresenta il modo più drastico, ma al contempo anche il più efficace, per superare i limiti dimensionali dei piccoli enti²⁸. Essa tuttavia presuppone – sia a livello di amministratori che di popolazioni amministrate – identità di vedute e comunanza di interessi, in mancanza delle quali è preferibile che gli enti si limitino a ricorrere alla semplice convenzione.

La soluzione intermedia – l'Unione di Comuni – costringe le amministrazioni partecipanti ad una duplicazione degli adempimenti: una volta a livello di singolo ente e una seconda volta nell'ambito degli organismi comunitari²⁹. Pertanto, l'Unione non può essere una meta in sé, ma deve configurarsi come una tappa temporanea, per arrivare in un secondo momento e in tempi ragionevoli all'approdo finale costituito dalla nascita di un Comune più grande, in sostituzione degli enti aderenti.

L'Anci certifica che nell'ultimo decennio sono sorti 87 nuovi Comuni a fronte di 223 enti soppressi³⁰. Questo dato si riflette anche nel numero complessivo di Comuni, che nel censimento della popolazione del 2011 ammontava a più di 8.100 e che oggi ammonta a meno di 8.000³¹. Vi è

²⁷ Sul tentativo del Governo di conseguire risparmi di spesa attraverso l'imposizione dell'obbligo dell'esercizio associato, si rimanda a P. RACCA, *Piccoli enti nella trappola delle funzioni associate*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, nn. 49 e 50 del 17 dicembre 2011, 62 ss.

²⁸ Per una stima dei benefici conseguibili attraverso i processi di fusione, si veda S. RAMAZZA, *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2 del 2015, 477 ss.

²⁹ Sugli adempimenti contabili e amministrativi cui sono tenuti gli enti di secondo livello (Unioni di Comuni e Comunità montane), si rinvia a E. RACCA, P. RACCA, *Consuntivo, guida agli adempimenti*, in *Guida agli Enti locali, Il Sole-24Ore*, n. 39 dell'11 ottobre 2003, 5 ss.

³⁰ Per gli approfondimenti statistici si rinvia al "*Quadro nazionale delle fusioni di Comuni*", aggiornato a ottobre 2017 e reperibile nel sito istituzionale dell'Anci.

³¹ Sulla esigenza di ridurre il numero complessivo dei Comuni italiani per mezzo di una disciplina meno timida in materia di Unioni e di fusioni di Comuni, si veda P. BOSI, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, 2017, 327.

quindi, in termini di semplificazione delle istituzioni locali, una tendenza in atto, che si rafforzerà sempre di più. Tale tendenza dovrebbe essere incoraggiata dal legislatore nazionale e regionale non solo attraverso incentivi finanziari alla costituzione di Unioni ma snellendo il procedimento di fusione³² e dando vita a una disciplina più organica della materia, oggi purtroppo frammentata in più fonti succedutesi nel tempo³³.

I piccoli Comuni sono l'espressione istituzionale di un'Italia minore, spesso dimenticata o accantonata, che in mezzo a mille difficoltà cerca di preservare territori incontaminati. Porre all'attenzione dell'opinione pubblica i loro problemi equivale ad affrontare il tema delle istanze di popolazioni bisognose di cura e attenzione. I principi costituzionali e comunitari in base ai quali l'ordinamento deve farsi carico di tali istanze sono noti e sono richiamati, peraltro, dall'art. 1 della legge sui piccoli Comuni n. 158 del 2017: il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.; i provvedimenti a favore delle zone montane contemplati dall'art. 44, comma 2, Cost.; la coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Essere dalla parte dei piccoli enti non è soltanto un dovere morale in ossequio a tali principi. È anche e soprattutto un'opportunità strategica per il resto del Paese, perché i vasti territori, abitati da queste comunità, sono una preziosa riserva in termini di risorse idriche e boschive, di energia eolica e solare, di bellezze paesaggistiche e storico-artistiche. Questo sforzo collettivo, il mondo dei piccoli enti, da sempre abituato a stringere i denti e a rimboccarsi le maniche, lo merita a pieno titolo.

³² L'esame accurato della legislazione statale e regionale in tema di fusione dei Comuni è rinvenibile in R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2 del 2015, 313 ss.

³³ Sulla frammentazione normativa in parola, si veda C. TUBERTINI, *La legge Delrio: il riordino del governo locale. Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, 8-9, 786.