



## **Rivista di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

### **Diretta da**

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,  
Mauro Orefice e Domenico Mutino

### **Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

### **Coordinamento**

Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 7-8/2014

## estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

## Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

## Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

# Il futuro delle aggregazioni interlocali: le Unioni di comuni nella l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. “legge Del Rio”)

di Giovanni Luchena\*

## Sommario

---

1. Costituzione e dimensione ottimale degli enti locali. – 2. Perché la cooperazione interlocale. – 3. Il “cammino” delle Unioni di comuni. – 4. L’accelerazione determinata dalla crisi economico-finanziaria e le misure di razionalizzazione. – 4.1. La gestione obbligatoria dei servizi in forma associata. – 4.2. L’individuazione (parziale) delle funzioni e le modifiche all’assetto istituzionale. – 4.3. La c.d. “*spending review*” e la individuazione (più ampia e definitiva) delle funzioni fondamentali dei Comuni. – 5. Una nuova stagione per le Unioni di comuni. – 5.1. La forma di governo. – 5.2. La gratuità delle cariche e della (ulteriore) funzione svolta dal segretario comunale. – 5.3. Fusioni di Comuni. – 5.4. Forme di incentivazione: abolizione della soggezione al Patto di stabilità interno e progetti di finanziamento. – 5.5. Ulteriori disposizioni contenute nella l. n. 56/14.

---

### 1. Costituzione e dimensione ottimale degli enti locali

Nel quadro del riordino complessivo del sistema degli enti locali, l’allocazione delle funzioni amministrative al livello più “adeguato” può essere considerata come una delle tematiche più complesse, e allo stesso tempo controverse, sulle quali il legislatore statale (e regionale) ha avuto modo di confrontarsi, in particolare nell’ultimo decennio, anche al fine di consentire agli enti “del territorio” di rispondere al meglio alle esigenze concrete delle realtà decentrate<sup>1</sup>.

Il perimetro spaziale per il “governo” di una determinata funzione, infatti, non necessariamente può, o deve, coincidere con i confini di un singolo ente locale, magari di dimensioni non idonee dal punto di vista della sostenibilità finanziaria. Il principio della uniformità, che ha informato la Costituzione per quel che concerne le funzioni, non sempre consente l’organizzazione efficace ed efficiente dei servizi sul territorio tenuto conto, per l’appunto, del-

---

tura” delle risorse. Per quanto riguarda, in particolare, l’economia, o, per meglio dire, il rapporto che lega l’ente locale agli effettivi interessi economici della comunità locale, C. BARBATI, *Territori e interessi economici: le “politiche dei luoghi” per lo sviluppo locale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, 244; M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, ivi, 213 ss.

---

<sup>1</sup> L’amministrazione locale, oltre tutto, da un lato, deve fare i conti con la progressiva diminuzione delle risorse di provenienza statale, dall’altro, deve misurarsi con le sfide poste dall’integrazione europea, anche in termini di “cat-

le dimensioni degli enti e delle loro caratteristiche morfologiche e demografiche: basti pensare alla gestione dei servizi pubblici locali o a quella dei rifiuti e così via. Il problema non concerne solo le problematiche connesse ai cosiddetti micro-Comuni, ma anche quelle dell'efficienza dei servizi, complessivamente considerati, della semplificazione e del riordino del sistema degli enti locali, alla cui soluzione, invero, non sempre il legislatore, statale e regionale, è stato in grado di strutturare un assetto definitivo, indugiano su soluzioni a volte sperimentali, altre volte parziali e comunque non risolutive.

Invero, il principio costituzionale di differenziazione, che andrebbe inteso non antagonistico a quello di uniformità ma ad esso complementare, è considerato come uno dei criteri in base ai quali dovrebbero essere attribuiti i compiti agli enti territoriali o, anche, a determinate condizioni, a quelli costituiti in forma aggregata. L'allocazione di tali competenze si realizza attraverso la sintesi tra l'ambito funzionale e le caratteristiche socio-economiche e strutturali dell'ente locale al quale vengono affidate le funzioni di spettanza comunale. Già la legge d'attuazione della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 2001 (legge 5 giugno 2003, n. 131), ad esempio, si propone di allocare le «funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantis[ca] l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra Comuni» (art. 2, c. 4, lett. c, l. n. 131/03), con lo scopo, tra gli altri, di promuovere le forme associative per migliorare i servizi ai cittadini (art. 2, c. 4, lett. n), l. n. 131/03): tale ultima disposizione tratteggia una «concezione aperta del sistema dei governi locali, orientata a favorire le forme di associazio-

ne anche e soprattutto per quanto attiene alla gestione dei servizi»<sup>2</sup>.

Il principio dell'adeguatezza, inoltre, inteso come «proiezione sul versante locale del più generale principio del buon andamento dell'amministrazione», si pone quale criterio di carattere generale al fine della distribuzione delle competenze affinché «i Comuni raggiungano la capacità di governo adeguata per far fronte in modo efficace alle loro crescenti responsabilità sul piano amministrativo»<sup>3</sup>. I Comuni, in particolar modo quelli più piccoli, possono incontrare difficoltà nel "governo" di talune funzioni proprio perché alcune di esse si rivelano molto onerose appunto a causa della loro "inadeguatezza" dimensionale.

Una pluralità aggregata di Comuni, invece, almeno in linea teorica, può essere in grado di "gestire" una pluralità di funzioni che il singolo ente, da solo, potrebbe non essere nelle condizioni strutturali di svolgere.

La cooperazione fra enti locali può consentire un'amministrazione più efficace ed efficiente, così come invero prescrive l'art. 97 Cost.<sup>4</sup> e, allo stesso tempo, concretamente vicina ai cittadini. In base al principio di sussidiarietà, inoltre, l'allocazione di una funzione ad una determinata entità «deve tenere conto dell'ampiezza e della natura del compito» affidatole<sup>5</sup>. L'art. 118, c. 1, Cost. indica che «tutte le funzioni ammini-

<sup>2</sup> F. PIZZETTI, *Art. 2. Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in AA. VV., *Legge "La Loggia". Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, 76.

<sup>3</sup> L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti* (settembre 2013), in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>4</sup> T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative tra enti locali tra legge statale e legge regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10.

<sup>5</sup> C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna 2008.

strative hanno un unico titolare, il Comune, cui sono "attribuite" dalla Costituzione stessa; poi, per ragioni di adeguatezza, alcune funzioni potrebbero essere "conferite" agli altri enti»<sup>6</sup>, fino a giungere allo Stato per il tramite della legge. Nel contesto della valorizzazione della gestione interlocale delle funzioni e dei servizi, la sussidiarietà non può essere disgiunta dall'adeguatezza dimensionale dell'ente cui vengono affidate le competenze.

## 2. Perché la cooperazione interlocale

Alla circoscrizione della «dimensione ottimale» dell'ente locale deve fornire un contributo basilare la Regione, al fine della messa a punto di un insieme ordinato di strumenti e/o tecniche capaci di rispondere alle esigenze della collettività amministrata in un contesto socio-economico caratterizzato dalle sempre più pressanti "domande" di diritti; inoltre, l'ente in questione può atteggiarsi quale ulteriore strumento di riequilibrio organizzativo/funzionale delle istituzioni locali, nell'ambito del quale possono trovare consistenza i disegni di riorganizzazione dello Stato sociale dei servizi in termini di *Welfare* locale (anche nella declinazione del *Welfare mix*), in cui l'effettività dei diritti sociali potrebbe essere, forse, meglio garantita nell'ambito delle forme aggregative delle realtà territoriali cointeressate. Siffatta impostazione ha lo scopo di ottimizzare l'esercizio dell'autonomia (che si identifica proprio con la capacità di gestione dei servizi), contribuendo, altresì, alla responsabilizzazione delle comunità locali nella gestione delle funzioni anche al fine di tradurre in atti concreti i processi di decisione politica nel quadro di una strategia di interazione negoziata fra una molteplicità di attori. Alla questione della delimitazione geografica dei Comuni va, poi, aggiunta anche quella rela-

tiva alla consistenza demografica che influisce, non poco, sulle scelte organizzative degli enti locali. Anche il processo di fusione di taluni Comuni può, eventualmente, essere una delle soluzioni da prendere in considerazione e, forse, in taluni casi, può anche essere necessaria, ma sempre attraverso un percorso condiviso e partecipato fra le comunità interessate.

Invero, le variegate funzioni dei Comuni che spesso sono alle prese con problemi organizzativi determinati dalla localizzazione capillare dei servizi (v., ad esempio, le funzioni fondamentali determinate, benché in via "provvisoria", dalla legge sul c.d. "federalismo fiscale", la legge 5 maggio 2009, n. 42, fra le quali spicca l'assistenza scolastica e il settore sociale), potrebbero essere gestite da singole entità amministrative a condizione, però, che si realizzi un'adeguata struttura dimensionale.

Il piccolo Comune, in particolare, è l'ente che potrebbe trarre il maggior giovamento dagli sviluppi risultanti dalla cooperazione perché, non sempre disponendo di adeguate, cioè sufficienti, risorse finanziarie e, necessitando di strutture di supporto tecnico, potrebbe essere in grado di ridurre il *deficit* strutturale e finanziario rispetto ai grandi agglomerati urbani.

Gli enti che *compongono* la Repubblica, e quelli da essi generati o, comunque, collegati<sup>7</sup> svolgono funzioni di rilievo costituzionale. L'equiparazione come prevista dall'art. 114 Cost. non avrebbe senso se non fosse rilevabile un minimo comune denominatore, rinvenibile nelle finalità dello Stato sociale.

---

<sup>7</sup> Come è noto la Corte costituzionale ha escluso la «equiordinazione» del Comune alla Comunità montana e, conseguentemente, all'Unione di comuni: Corte cost. 24 luglio 2009, n. 237, con note, tra gli altri, di G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della Corte costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, 2970 ss.; G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *www.forumcostituzionale.it*.

---

<sup>6</sup> R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 369.

Le unità amministrative di prima istanza costituiscono il cuore dell'attuazione delle politiche sociali e una parte non irrilevante della programmazione dello sviluppo del territorio in chiave solidaristica. I servizi sociali, in particolare, rappresentano l'elemento di maggiore qualificazione di una comunità solidale, considerato che l'art. 3, c. 2, Cost. non esclude, anzi, impone, di trattare in modo diverso situazioni sociali e territoriali diverse.

Da tale "compito" non sembra possano sottrarsi gli enti locali in forma aggregata ai quali, implicitamente, l'art. 118 Cost.<sup>8</sup> consente di affidare l'esercizio delle funzioni amministrative anche ai fini dello svolgimento di attività prestazionali.

In tal modo, ad esempio, il metodo cooperativo potrebbe essere in grado, almeno in parte, di ridurre le disuguaglianze sussistenti tra le singole realtà locali nella loro attività prestazionale proprio per garantire una tutela più ampia, cioè unitaria, dei diritti sociali.

### 3. Il "cammino" delle Unioni di comuni

Si ritiene opportuno, a questo punto, soffermarsi sulle "tappe" legislative che hanno contrassegnato la "vita" delle Unioni di comuni.

La legge 8 giugno 1990, n. 142 segna la data di nascita delle Unioni di comuni, senza, tuttavia, produrre risultati apprezzabili dato il suo difetto d'origine (in verità il suo obiettivo di fondo) e cioè quello dell'incentivazione alla fusione dei Comuni contermini ricadenti nell'ambito di una Provincia<sup>9</sup>. In quella fase, la gran parte delle Regioni non ha saputo cogliere appieno le potenzialità loro affidate dalla legge, consistenti nella possibilità di incentivare, anche finanziariamente, la costituzione di Unioni di comuni. L'Unione, però, venne vista, fondamentalmente, soltanto come uno strumento di passaggio per la promozione della fusione dei Comuni, scontrandosi, in questo modo, con i "campanili" che hanno posto una certa resistenza al cambiamento tanto da far fallire il progetto di diffusione delle Unioni di comuni. Progetto che, invero, ha ripreso quota a partire dall'irruzione, sulla scena italiana, del *federalizing process* che si è mosso su territori fino a quel momento rimasti poco arati.

La cosiddetta "legge Napolitano-Vigneri" (legge 3 agosto 1999, n. 265), per il tramite di taluni accorgimenti tecnici riguardanti, ad esempio, l'eliminazione della conterminità dei Comuni all'interno della stessa Provincia ai fini della costituzione di un'Unione e, soprattutto, la soppressione del vincolo alla fusione, ha contribuito ad incrementare, sul territorio nazionale, la nascita delle Unioni di comuni. L'abbandono del vincolo alla fusione ha consentito, inoltre, di spostare l'obiettivo sul coordinamento della gestione congiunta delle funzioni permettendo ai singoli Comuni maggiore dinamismo. Il d.lgs.

<sup>8</sup> F. PIZZETTI, *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti! Rinnovo e semplificazione dell'assetto istituzionale dei Comuni: proposte e riflessioni sulla gestione associata per una migliore qualità ed efficienza dei servizi*, Roma - Torriana (RN), 2008, 49 ss. Inoltre, sull'art. 118 Cost., con particolare riferimento al riparto delle funzioni amministrative fra Stato, Regioni ed enti locali, v., tra gli altri, R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 365 ss.; A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 28 febbraio 2002; G. PASTORI, *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative* (aprile 2006), in <http://www.issirfa.cnr.it/2901,908.html>; L. ANTONINI, *L'attuazione dell'art. 118 Cost. e la questione delle funzioni amministrative*, in B. CARAVITA (a cura di), *op. cit.*, 223 ss.; sia consentito, infine, rinviare a G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, *Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali nella stagione del "federalismo fiscale"*, Bari, 2012, 14-15, *passim*.

<sup>9</sup> G. LUCHENA, *Le Unioni di comuni nell'attuazione del federalismo*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Bari, 2012, 127 ss.

18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli enti locali) ha posto, poi, le forme associative inter-locali tra i soggetti più qualificanti nel quadro del riordino del sistema degli enti locali anche per provare a ridurre l'eccessiva polverizzazione comunale e per mettere i piccoli comuni nelle condizioni di esercitare al meglio le funzioni loro affidate dalla legge. E' stato mantenuto il fattore volontaristico dell'accordo e sono stati affidati alle Regioni compiti di incentivazione, promozione e coordinamento. Ma, soprattutto, ai sensi degli articoli 2 e 32, d.lgs. n. 267/00, l'Unione è assunta al rango di ente locale composto, ai sensi del citato art. 32, c. 1, «da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza». L'Unione, in base alla normativa richiamata, dispone di un atto costitutivo, di uno statuto (comma 2) e della potestà regolamentare per la «disciplina della propria organizzazione per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni» (comma 4). A tale ente locale, infine, si applicano, in quanto compatibili, le norme in materia di ordinamento dei Comuni (lo scopo dell'Unione è quello dell'esercizio di una pluralità di funzioni, come prescrive il comma 1), e gli competono le tasse, le tariffe e i contributi per lo svolgimento dei servizi affidatigli (comma 5).

Il 2010 può essere considerato l'anno della "rivoluzione" delle Unioni di comuni. Il Governo, per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, "prende di mira" anche gli enti locali immaginando la riduzione del numero dei medesimi. Non senza qualche approssimazione (come nel caso delle Province<sup>10</sup>) i provvedimenti assunti

dal Governo hanno puntato quasi esclusivamente alla riduzione della spesa corrente mancando di una certa organicità che, probabilmente, è mancata proprio a causa dell'urgenza. Il legislatore ha previsto l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni in forma associata, con l'obiettivo di rendere più efficiente l'erogazione dei servizi su base locale e per realizzare "spazi" più ampi per la gestione dei medesimi anche per contribuire a realizzare economie di scala. L'obiettivo, in definitiva, almeno in linea teorica, è quello della riorganizzazione delle amministrazioni territoriali, «frammentate per interessi e funzioni», attraverso l'implementazione di «politiche pubbliche locali (...) capaci di far muovere un territorio nel suo complesso e nei suoi vari attori, istituzionali, politici e sociali, verso obiettivi di sviluppo concertati e condivisi»<sup>11</sup>.

Il consolidamento di tali politiche è divenuto uno degli itinerari per ridefinire l'assetto istituzionale dei territori e per riqualificare le scelte pubbliche. Bisogna, tuttavia, porre in evidenza che, nonostante l'approvazione della legge sul c.d. "federalismo fiscale", ben poco è stato finora realizzato in termini di efficacia degli interventi. Anzi, si è assistito ad un processo di ricentralizzazione di talune funzioni (anche se non vanno, però, dimenticate le esigenze unitarie, comprese quelle di natura finanziaria) che

---

*www.forumcostituzionale.it*, 23 settembre 2013. Sulle questioni relative al riordino delle Province, v., tra gli altri, F. FABRIZZI, *Riordino delle province: ultimo atto (forse)*, in *www.federalismi.it*, 6 novembre 2012; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale (ottobre 2012)*, in *www.issirfa.cnr.it*; C. SPERANDII, *La ristrutturazione territoriale e istituzionale delle Province italiane*, in *www.issirfa.cnr.it*, s.d.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *www.federalismi.it*, 18 marzo 2013; P. CIARLO, *Il "disordine" delle Province*, in *www.confrontocostituzionali.eu*, 29 novembre 2013.

<sup>11</sup> P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2007, 247.

---

<sup>10</sup> Corte cost. 23 luglio 2013, n. 220, con note di A. SEVERINI, *La riforma delle Province, per decreto, "non s'ha da fare"*, in *www.rivistaaic.it*, luglio 2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale sin pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *www.giurcost.org*, 3 settembre 2013; A. SAIITA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in

hanno impedito la concreta attuazione del processo di federalizzazione. L'effettività dell'autonomia non può prescindere dal finanziamento delle funzioni amministrative, o, per meglio dire, dalla sostenibilità finanziaria del loro esercizio<sup>12</sup>. Le funzioni assegnate ad un determinato ente locale, anche di secondo livello, senza un'adeguata disponibilità finanziaria e senza la possibilità di prevedere forme di autofinanziamento, possono essere gestite in forma approssimativa e, di fatto, insufficiente a soddisfare le esigenze delle comunità locali.

#### 4. L'accelerazione determinata dalla crisi economico-finanziaria e le misure di razionalizzazione

La successione dei decreti-legge che ha caratterizzato l'azione del Governo degli ultimi anni ha, per quel che concerne la "materia" degli enti locali e, in particolare, di Unioni di comuni, ha il duplice obiettivo dell'efficienza della prestazione erogata e della sostenibilità finanziaria delle diverse funzioni di spettanza comunale, tenendo conto della dimensione ottimale del territorio nel quale esse devono essere svolte e coniugando il principio di autonomia con quello di sussidiarietà. Oltre tutto, appare chiaro che la Costituzione non preveda più il principio della copertura integrale delle funzioni «attribuite» ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane dato che l'art. 119, c. 3, Cost. fa riferimento soltanto «ai territori con minore capacità fiscale per abitante»<sup>13</sup>. Dal che si deduce che il criterio-guida dovrebbe essere l'autofinanziamento delle funzioni, anche di quelle fondamentali. Ma tale concreta attribuzione, alle condizioni attuali, sembrerebbe al

momento finanziariamente non praticabile, scorgendosi, inoltre, una sostanziale mancanza di fiducia dello Stato nei confronti dei Comuni<sup>14</sup>.

Il processo di accelerazione in ordine all'affidamento alla sola unione municipale dello svolgimento delle funzioni fondamentali (realizzato dal Governo quasi con un *coup de théâtre*) è stato determinato, come si diceva, principalmente, se non esclusivamente, dalla crisi economica e giustificato dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, una materia a «trasversalità anomala»<sup>15</sup> che non trova riscontro nel principio costituzionale della esclusività delle materie attribuite allo Stato (art. 117, c. 2, Cost.) ma in quello del riparto delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, c. 3, Cost.).

Nel quadro delle politiche della revisione della spesa pubblica, infatti, ha preso corpo un indirizzo che va nella direzione della «revisione strutturale del sistema di governo locale, con interventi radicali di soppressione dei livelli istituzionali o di ricomposizione degli stessi» e dell'intrapresa di «percorsi di razionalizzazione dei poteri locali, in una prospettiva di miglioramento delle funzioni affidate»<sup>16</sup>. Basti pensare alle Comunità montane, una delle «vittime sacrificali» dell'estensione dell'intervento statale in ambiti ritenuti di stretta pertinenza locale sull'altare del principio di coordinamento della finanza pubblica<sup>17</sup>, cioè, in sintesi, in ossequio

<sup>12</sup> A. MORRONE, *Costituzione finanziaria e livelli essenziali delle prestazioni*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 171 ss.

<sup>13</sup> R. BIFULCO *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astridonline.it*, 1 luglio 2009, 10.

<sup>14</sup> Sul punto, G. RIVOCCHI, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, s.d., 9.

<sup>15</sup> P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *www.federalismi.it*, 1 agosto 2012, 8.

<sup>16</sup> G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia*, 2012, 506.

<sup>17</sup> C. TUBERTINI, *Il ruolo della Regione nei processi di razionalizzazione del sistema locale*, cit., 2.



ad una strategia di abbattimento della spesa corrente. La Corte costituzionale, peraltro, nel considerare le Comunità montane come «speciali Unioni di comuni» ha stabilito, a più riprese, che la *piena* competenza in materia spetta ora alle Regioni (art. 117, c. 4, Cost.)<sup>18</sup>, svincolando lo Stato da qualunque onere di carattere finanziario e preparando il terreno alla loro trasformazione in contenitori privi di contenuti (in particolare finanziari), ragione per cui molte di esse sono state “convertite”, da parte delle Regioni, in Unioni di comuni.

Le principali innovazioni introdotte dalla legislazione prodotta negli ultimi anni possono essere convenzionalmente raggruppate in tre fasi.

#### 4.1. La gestione obbligatoria dei servizi in forma associata

Per quel che concerne la prima fase, l’art. 14, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 dispone la obbligatorietà dell’esercizio delle funzioni medesime in forma associata<sup>19</sup>, sia attraverso l’ipotesi dello strumento convenzionale sia per il tramite delle Unioni di comuni, da parte degli enti con popolazione «superiore a 1.000 abitanti, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole»<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, 15 maggio 2006, in *www.forumcostituzionale.it*. V., inoltre, Corte cost. 24 giugno 2005, n. 244.

<sup>19</sup> Art. 14, c. 28, d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dal c. 22 dell’art. 1, della legge di conversione del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 del 14 settembre 2011, n. 148. Sulla legislazione regionale in materia di forme associative ante l. 30 luglio 2010, n. 122, M. DI FOLCO, *Regioni ed enti locali, Estratto dal “Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia” (2008)*, in *www.issirfa.cnr.it*, 16 ss.

<sup>20</sup> L’art. 14, c. 28, d.l. n. 78 del 2010 prevedeva l’obbligatorietà della gestione associata da parte degli enti con popolazione «fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune e il Comune di Campione d’Italia». Sempre in base al d.l. n. 78 del 2010, entro il 2011 i Comuni avrebbero dovuto associare almeno due funzioni fondamentali, quat-

Inoltre, le summenzionate funzioni devono essere *obbligatoriamente* esercitate, sempre ai sensi dell’ultima disposizione richiamata, da parte dei Comuni «appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti». Al fine di evitare duplicazioni nell’assegnazione dei compiti, il c. 29, art. 14, d.l. n. 78 del 2010, stabilisce che le funzioni “fondamentali” esercitate dai Comuni in forma associata non possono (più) essere svolte dai Comuni aderenti all’Unione e, inoltre, che la funzione oggetto di gestione comune non potrà essere svolta da un’altra forma associativa. La *ratio* della disposizione è insita nel processo di razionalizzazione delle funzioni comunali per renderne “adeguato” lo svolgimento e per conseguire la riduzione dello *spillover* della spesa pubblica locale<sup>21</sup>. In tal modo si dovrebbe contribuire a realizzare effettive economie di scala e ad evitare di insistere sulla via, politicamente fallace, della fusione generalizzata, cioè forzosa, dei microcomuni.

La gestione obbligatoria dei servizi può essere valutata come un elemento positivo da un punto di vista finanziario, benché possa apparire limitata l’autonomia del singolo ente comunale. Bisogna rimarcare, tuttavia, che la questione dell’autonomia non può essere disgiunta da quella, pure rilevante, dell’adeguatezza e della garanzia dei servizi sociali su tutto il territorio nazionale, cioè, in definitiva, del rispetto del principio del buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost. Il legislatore ha escluso dall’obbligatorietà della gestione associata proprio i Comuni con una popolazione superiore ai 10.000 abitanti, ponendosi come obiettivo quello, appunto, della razionalizzazione della spesa per il tramite

tro entro il 2012, per poi completare il processo entro il 2013.

<sup>21</sup> A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *La teoria economica dell’associazionismo tra enti locali*, in *Amministrare*, 2009, 39.

dell'obbligatorietà della gestione associata nei Comuni minuscoli, al fine del conseguimento di economie di scala su territori omogenei.

La Regione, inoltre, per contribuire a rendere concrete le finalità contenute nella normativa ora citata, deve, con propria legge, operando, anche selettivamente, nell'ambito delle materie di sua competenza, determinare la «dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale»<sup>22</sup> delle funzioni<sup>23</sup>, individuate, come anteriormente ricordato, «in via transitoria» dall'art. 21, l. n. 42/09<sup>24</sup>. Per di più, l'art. 12, c. 1, lett. f) della legge ora citata prevede «meccanismi premiali per favorire unioni e fusioni fra Comuni, anche attraverso l'incremento della autonomia impositiva e maggiori aliquote di compartecipazione ai contributi erariali»<sup>25</sup>. La norma in esame intende dare impulso alle misure volte a rendere lo svolgimento delle attività degli enti locali maggiormente in linea con il criterio della efficacia e della sostenibilità economico-finanziaria dei servizi erogati, tenendo conto, in particolare, della loro «dimensione ottimale». L'art. 119 Cost., del resto, nel riconoscere agli Enti locali risorse autonome (tributi ed entrate proprie e compartecipazione a tributi erariali), coniuga simmetricamente il principio di autonomia con quello della coesione sociale e territoriale, in base al quale il legislatore dovrebbe prevedere meccanismi di perequazione che compensino la

minore capacità fiscale del territorio al fine di garantire eguali *chances* finanziarie tra gli enti locali. Uno dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 11, c. 1, lett. g), della l. n. 42/09, infatti, è quello della «valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle specificità territoriali», con l'obiettivo di implementare strutture territoriali di governo di estensione più ampia, che «consentirebbe(ro) di produrre a costi unitari inferiori»<sup>26</sup>.

#### 4.2. L'individuazione (parziale) delle funzioni e le modifiche all'assetto istituzionale

Nella seconda fase, la normativa contenuta nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138 stabilisce che le funzioni fondamentali dei Comuni sono obbligatoriamente esercitate in modo che la popolazione complessiva risulti di norma superiore a 5.000 abitanti ovvero 3.000 se i Comuni appartengono o siano appartenuti ad una Comunità montana. La Regione, entro il 31 dicembre 2013, deve provvedere alla istituzione delle Unioni di comuni che abbiano presentato la proposta di aggregazione ovvero anche in mancanza di quest'ultima, agendo da acceleratore del processo. L'Unione di comuni, insomma, sembra essere diventato il modello istituzionale preferito dal legislatore per la gestione associata/unitaria dei servizi e per ottimizzare i costi di gestione. La sua consistenza numerica deve prevedere un numero di 10.000 abitanti sempre che la Regione non preferisca una «misura» inferiore, alla luce delle caratteristiche di ciascun territorio. L'approvazione e la modifica dello statuto non sono più nella competenza del consiglio comunale ma in quella dell'Unione. Il le-

<sup>22</sup> Art. 14, c. 30, d.l. n. 78 del 2010.

<sup>23</sup> V., ad esempio, la disciplina contenuta nell'art. 3, c. 3, L. R. Molise 24 marzo 2011, n. 6 che prevede che le funzioni fondamentali dei Comuni siano obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso la convenzione o l'Unione di comuni, da parte dei Comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti.

<sup>24</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2010, 85-86.

<sup>25</sup> F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2009, 124.

<sup>26</sup> G. MARONGIU, *Evoluzione e lineamenti della finanza locale in Italia nel secondo Novecento*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, Milano, 2009, 212.

gislatore si è, per dir così, “sostituito” al sistema delle autonomie locali imponendo un modello che, in precedenza, era tutto appannaggio dei Comuni: in questo modo, secondo l’oramai consolidata tecnica della residualità utilizzata a più livelli, una volta estromesso il Consiglio comunale dall’approvazione degli statuti dell’Unione, competerà solo a quest’ultima provvedere all’elaborazione delle norme concernenti il funzionamento degli organi e la forma di governo<sup>27</sup>.

Muta notevolmente la struttura dell’Unione che risulta essere composta dai sindaci dei Comuni che aderiscono alla medesima e, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascun comune eletti a maggioranza assoluta dei componenti. Gli organi dell’Unione sono l’assemblea municipale che elegge, nel suo seno, il Presidente il quale esercita le competenze attribuite al Sindaco dagli articoli 50 e 54, d.lgs. n. 267/00. Il Presidente dell’Unione, a sua volta, nomina, fra i componenti la succitata assemblea, la giunta, composta da un numero di assessori non superiore a quello previsto nei Comuni con popolazione uguale a quella complessiva dell’unione, che esercita le funzioni di cui all’art. 48, d.lgs. n. 267/00. L’assemblea, composta dai sindaci costituenti l’Unione, svolge le funzioni attribuite dal Testo Unico degli enti locali al Consiglio comunale. L’assemblea dell’unione municipale appare come un organo *nuovo* nel panorama degli enti locali. La sua struttura è politicamente forte essendo composta dai sindaci del territorio ricadenti nell’unione eletti, come è noto, direttamente dal corpo elettorale secondo il sistema maggioritario. I sindaci che, nei loro Comuni di “provenienza” svolgono funzioni esecutive, nell’Unione, invece, esercitano anche funzioni

di controllo e determinano l’elezione del Presidente.

#### 4.3. La c.d. “*spending review*” e la individuazione (più ampia e definitiva) delle funzioni fondamentali dei Comuni

Infine, nella terza fase, il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (noto come decreto sulla “*spending review*”), dopo aver individuato, finalmente, le funzioni fondamentali dei Comuni, ha stabilito che tre funzioni fondamentali sarebbero dovute essere obbligatoriamente esercitate entro il 1 gennaio 2013 e tutte le altre entro il 1 gennaio 2014.

Lo svolgimento di tali funzioni deve avvenire in ambiti territoriali ottimali e omogenei per area geografica stabiliti dalle Regioni nelle materie di cui all’art. 117, commi 3 e 4, Cost.

Alle Regioni è richiesta non soltanto la definizione di un cronogramma ai fini della delimitazione di tali ambiti ma anche la predisposizione di un unico modulo organizzativo di ente funzionale che è, appunto, quello dell’Unione di comuni o, in alternativa, quello della convenzione, a condizione che sviluppi *performance* efficienti.

#### 5. Una nuova stagione per le Unioni di comuni

La ricostruzione sin qui svolta evidenzia una certa frammentarietà della legislazione in materia di Unioni di comuni che, nel corso di pochissimo tempo, è stata riscritta e integrata. Fornire una disciplina strutturale e organica è apparsa, pertanto, un’esigenza non più differibile per contribuire alla realizzazione di un assetto chiaro e preciso dell’amministrazione periferica.

Da una fase nella quale si è preceduto per il tramite di una serie di provvedimenti d’urgenza, quindi del tutto contingenti e, in definitiva «per stralci e anticipazioni»<sup>28</sup>, si è im-

<sup>27</sup> Su tali profili, C. DI MARCO, *La stabilizzazione finanziaria 2011 alle prese con le autonomie territoriali*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 24 novembre 2011, 14.

<sup>28</sup> G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19 dicembre 2012, 12.

boccata la strada del riordino vero e proprio per il tramite del citato disegno di legge, presentato dal Governo il 20 agosto del 2013<sup>29</sup> (oggetto di motivate osservazioni critiche sollevate dalla dottrina<sup>30</sup>), volto, tra l'altro, a dotare le Unioni di comuni di una disciplina appunto strutturale, omogenea e coerente, divenuto poi legge dello Stato (l. 7 aprile 2014, n. 56, c.d. "legge Del Rio").

In generale, la legge ora citata contempla il riordino complessivo degli enti locali che prevede l'esistenza soltanto della Regione e dei Comuni e, quali soggetti di un'area più ampia, delle Unioni di comuni e delle Città metropolitane.

La "nuova" disciplina sulle Unioni di comuni è caratterizzata, da un lato, da una progressiva razionalizzazione in chiave funzionale, dall'altro, e più in generale, da un centralismo di "ritorno", peraltro necessitato dagli effetti prodotti sui bilanci pubblici dalla crisi economica e "protetto", per così dire, dal principio

del coordinamento della finanza pubblica<sup>31</sup> che, a più riprese, anche recentemente e con specifico riferimento alle disposizioni concernenti le Unioni di comuni, la Corte costituzionale ha ritenuto *necessario* al fine di assicurare il contributo attivo degli enti territoriali alla riduzione della spesa pubblica<sup>32</sup>. Gli interventi per far fronte

<sup>29</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, d.d.l. n. 1542, "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni".

<sup>30</sup> Ad esempio, mentre si condivideva l'aspetto che «sancisce l'obbligatorietà di unioni polifunzionali dei piccoli comuni (sotto i 5.000 abitanti) per realizzare gestioni associate più efficienti, incentivando al tempo stesso processi di fusione delle realtà comunali più frammentate», si rilevava, al tempo stesso, la mancanza della «previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle Unioni, che devono servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei Comuni, con i loro servizi e funzioni di prossimità, evitando di trasformarle in una sorta di province mascherate»: G.C. DE MARTIN, *Ddl governativo 26 luglio 2013 sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni: un progetto da rivedere a fondo*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 27 luglio 2013. V., inoltre, sul punto, l'*Appello* dell'11 ottobre 2013 alle Commissioni Affari costituzionali e ai Gruppi parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, pubblicato in tutti i siti di interesse costituzionalistico: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>31</sup> M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica (settembre 2013)*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). Anche la "materia" dell'associazionismo interlocale è stata messa sotto pressione dal legislatore nazionale. La Corte costituzionale, come è noto, in un primo momento, ha ricondotto la competenza in materia di associazionismo nell'ambito di quella c.d. residuale per poi mutare orientamento quando, alla luce della emergenza economico-finanziaria, ha dovuto "ricollocare", per dir così, la medesima competenza nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica allargando, in questo modo, gli spazi in favore del legislatore statale e, conseguentemente, riducendo quelli delle Regioni (su tali aspetti, anche per i puntuali riferimenti giurisprudenziali, C. PENNACCHIETTI, *L'associazionismo obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 ottobre 2013, 10-11). In passato, cioè prima della riforma costituzionale del 2001, sulla competenza in materia di forme associative padroneggiava la piena competenza legislativa dello Stato (*amplius*, G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, cit. 82 ss.). In un secondo momento, la Corte ha riconosciuto alle Regioni la competenza legislativa c.d. residuale in materia di Comunità montane (Corte cost. 20 giugno 2005, n. 244, con nota di S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, 2122 ss.) già qualificate come «speciali Unioni di comuni» (Corte cost. 6 luglio 2001, n. 229, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, 2048).

<sup>32</sup> Nelle more dell'approvazione del disegno di legge in parola, e segnatamente, poco prima che venisse approvato in seconda lettura, dal Senato, il 3 aprile 2014, la Corte costituzionale, con la sentenza 10 febbraio 2014, n. 21, ha giudicato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate da alcune Regioni, in riferimento all'art. 19, comma 1, lett. a), b), c), d) e), e dai commi da 2 a 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135 che, tra l'altro, ha ridefinito le funzioni fondamentali dei Comuni; ha disposto l'esercizio obbligatorio in forma associata delle dette funzioni fondamentali nei Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti; ha affidato alle Regioni l'individuazione dei territori ottimali per l'esercizio obbli-

alla crisi economico-finanziaria sono stati adottati con l'obiettivo prioritario, se non esclusivo, della riduzione della spesa pubblica, cioè tramite misure che hanno interessato, tra l'altro, le Regioni e gli enti locali, trascurando, però, di prendere in considerazione, ad esempio, la spesa dei Ministeri e degli organi costituzionali «tutti organizzati con apparati sovrabbondanti»<sup>33</sup>. Dal canto loro, in verità, le autonomie territoriali non sempre sono state esempio di una sana amministrazione, figlia, talvolta, «di una pessima concezione della autonomia politica degli enti territoriali, con scarsa trasparenza e controlli nelle gestioni e quindi anche fonti frequenti di sprechi e di fenomeni corruttivi»<sup>34</sup>.

Le politiche di promozione delle forme associative fra enti locali, da un punto di vista funzionale e organizzativo, sono state ritenute uno dei metodi più efficaci al fine di consentire ai Comuni di gestire al meglio le funzioni loro affidate e di svolgere, quindi, il ruolo di principale soggetto nell'amministrazione generale, così come del resto prescrive la Costituzione (art. 118, c. 1, Cost.), in particolare in quelle realtà ove si registra una forte interdipendenza sociale, economica e spaziale (basti osservare il grande successo che, in molti Paesi europei, ha riscosso la "pratica", cioè la tecnica, delle aggregazioni fra Comuni).

Il progetto originario prevedeva tre diversi tipi di Unioni di comuni, vale a dire quelle che *possono* costituirsi per gestire specifiche funzioni; quelle che *obbligatoriamente* devono amministrare le funzioni fondamentali dei Comuni, salvo l'eventuale ricorso alla forma giuridica della convenzione e quelle che facoltativamente *gestiscono tutte le funzioni comunali*. Per quel che concerne le Unioni "facoltative" o "libere" (la prima tipologia), si trattava del mantenimento, ancorché parziale, dell'Unione di comuni tradizionale, cioè quella disciplinata in origine dall'art. 32, d.lgs. n. 267/00.

Le modifiche contenute nella proposta di legge riguardavano, tra l'altro, la forma di governo delle Unioni, già, in verità, corretta dal già citato decreto-legge del 2011 (si prevedeva l'abrogazione espressa dei commi 4 e 5 del citato art. 32, d.lgs. n. 267/00), mentre sarebbero rimaste in vigore le norme sulla istituzione delle Unioni decise per il tramite delle deliberazioni statutarie da parte dei singoli Comuni e quelle concernenti il divieto di adesione a più d'una Unione. Per quanto concerne le Unioni costituite obbligatoriamente per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni (Unioni del secondo tipo), previste dall'art. 14, c. 28, d.l. n. 78/10, l'idea contenuta nella riforma in parola consentiva di ricorrere, in alternativa alle Unioni, alle convezioni di durata triennale, previste dall'art. 30, d.lgs. n. 267/00. ma sottoposte alla verifica dell'efficienza e dell'efficacia dei risultati conseguiti. L'art. 1, c. 4, del d.d.l., inoltre, prevedeva che i Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti ovvero a 3.000 se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, ad eccezione dei comuni il cui territorio è ricompreso in una o più isole, nonché del comune di Campione d'Italia, fossero tenuti a costituire unioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni in forma associata con l'esclusione di quelle di cui alla lettera l), del comma 27, del citato art. 14, salvo il ricorso alla forma associativa della convenzione, che non

---

gatorio delle funzioni in forma associata per il tramite delle Unioni di comuni; ha individuato il limite demografico minimo delle Unioni di comuni in 10.000 abitanti ad eccezione di quanto stabilito, eventualmente, in autonomia, da ciascuna Regione; ha modificato la struttura organizzativa delle Unioni di comuni e le procedure della loro istituzione, novellando l'art. 32 del T.U.E.L.; ha lasciato alla libera scelta dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti l'opzione fra il modello dell'Unione di cui al comma 1 e quella di cui al comma 2.

<sup>33</sup> S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale (novembre 2011)*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>34</sup> *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, cit.

potrà più essere costituita dopo cinque anni dalla eventuale entrata in vigore della legge. Dopo tale data l'unica forma associativa prevista non potrà che essere l'Unione di comuni.

Le Unioni di comuni che facoltativamente gestiscono tutte le funzioni comunali (la terza tipologia di Unione individuata dal d.d.l., già prevista dall'art. 16 del d.l. n. 138/11) avrebbero gestito tutte le competenze dei Comuni aderenti, i quali, con una popolazione fino a 5.000 abitanti, saranno liberi di aderire al progetto associativo e potranno essere oggetto di trasferimento di funzioni dalla Regione e dallo Stato.

Il comma 104 dell'art. 1, l. n. 56/14, abroga la disposizione sulle unioni di piccoli comuni per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni e servizi comunali (le cosiddette unioni speciali). Per quanto concerne i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti o 3.000 se appartenenti a Comunità montane, le Unioni continuano ad esercitare obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali dei Comuni (ad eccezione di quelle relative all'anagrafe), previste dall'art. 14, c. 28, d.l. n. 78/10.

Viene opportunamente previsto il limite minimo di 10.000 abitanti per la costituzione di un'Unione (e di convenzioni) e di 3.000 per i Comuni appartenenti o appartenuti alle Comunità montane con l'obbligo della presenza di almeno tre Comuni.

Tale limite non si applica alle Unioni precedentemente costituite. Il limite dimensionale può essere eventualmente derogato dalle Regioni alla luce delle «particolari condizioni territoriali» [art. 1, c. 107, lett. b), l. n. 56/14].

### 5.1. La forma di governo

Le disposizioni già contenute nei decreti-legge di stabilizzazione concernenti gli organi dell'unione, come si diceva, hanno modificato, tra l'altro, la forma di governo dell'Unione come prevista dal Testo Unico degli enti locali. Alla luce dell'art. 32, d.lgs. n. 267/00, il Presidente dell'Unione – prefigurato quale unico or-

gano necessario<sup>35</sup> – doveva essere *scelto* tra i sindaci dei Comuni facenti parte dell'ente associativo e gli altri organi dell'Unione (cioè la giunta e il consiglio), la cui consistenza numerica dipendeva dalle dimensioni della popolazione complessiva dell'ente, dovevano essere composti, rispettivamente, da assessori e consiglieri comunali, garantendo la rappresentanza delle minoranze. La disposizione citata stabiliva che alle norme concernenti gli organi dell'Unione «si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni», si attuano «le norme in materia di composizione degli enti locali» e si precisava che «il numero dei componenti gli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente».

Lo statuto dell'Unione<sup>36</sup>, approvato dal Consiglio, stabilisce la forma di governo dell'Unione di comuni. Taluni statuti di unioni municipali già prevedono, ad esempio, la presenza del vicepresidente, che assume le funzioni del Presidente in caso di assenza o di impedimento temporaneo o nell'ipotesi di sospensione del Presidente dall'esercizio delle sue funzioni, nei casi previsti dalla legge<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> F. MAZZONETTO, *Sub art. 32*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Commento al Testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, 2002, 192.

<sup>36</sup> Bisogna evidenziare che il disegno di legge faceva riferimento alle norme contenute nei decreti-legge n. 78 del 2010 e n. 138 del 2011, facendo intendere, per così dire, di voler conservare inalterato il contenuto normativo delle disposizioni richiamate.

<sup>37</sup> Art. 15, Statuto dell'Unione dei Comuni dell'Alto Appennino Reggiano"; art. 15, Statuto dell'Unione di comuni "Campidano centrale"; art. 20, Statuto dell'Unione di comuni "Consorzio dei Comuni del Cusio"; art. 22, Statuto dell'Unione "Comuni modenesi Area Nord"; art. 20, Statuto dell'Unione di comuni "Comunità collinare Alto Monferrato Acquese". L'art. 18, c. 4, del d.d.l. individuava tre organi necessari: il presidente dell'Unione, il comitato dei sindaci e il consiglio dell'Unione. Il Presidente, sempre in

La Presidenza dell'ente assume un particolare rilievo. La elezione non può non rivestire natura rappresentativa, poiché il Presidente-Sindaco, potrebbe essere chiamato a rispondere non solo, come ovvio, per la sua "prima" investitura, ma, per dir così, anche per la "seconda", tenuto conto che, in definitiva, il giudizio sull'attività svolta sarà caratterizzato, presumibilmente, anche da una verifica dei risultati conseguiti per il tramite della struttura associativa di cui è appunto responsabile anche politicamente. La responsabilità politica del Presidente dell'Unione scaturisce, quindi, non tanto, o non solo, dall'essere appunto Presidente della forma associativa, ma anche dall'essere sindaco: si pensi, in particolare, al caso del Sindaco di un piccolo Comune, che, quindi, elegge il primo cittadino con il sistema elettorale uninominale a

turno unico, per effetto del quale si sviluppa un rapporto con la cittadinanza molto più "diretto", per così dire, rispetto a quello che può verificarsi in una grande città.

Taluni statuti, inoltre, prevedono il voto di sfiducia<sup>38</sup>, con conseguente scioglimento del Consiglio dell'Unione, che, in linea teorica, dovrebbe poter assicurare l'eventuale "ricambio" (si tratterebbe, in tale circostanza, dell'ipotesi della sfiducia costruttiva) nel caso in cui venga meno il presupposto che ha dato origine a tale rapporto o anche nel caso del funzionamento non soddisfacente dell'ente nel suo complesso. La presenza di eventuali maggioranze omogenee, presenti nei vari Comuni associati, peraltro, potrebbe ingenerare una sorta di appiattimento sulle posizioni del Presidente. In tal caso, il voto di "sfiducia" appare largamente improbabile dato che tra il Presidente dell'Unione e il Consiglio s'instaurerebbe un rapporto di «solidarietà istituzionale che [...] nemmeno i partiti [riuscirebbero] a scalfire»<sup>39</sup>.

Nelle Unioni nelle quali sono presenti più Comuni di grandi dimensioni, ad esempio, potrebbe essere introdotta una sorta di "governo direttoriale", consentendo così una reale condivisione delle scelte di tutti i Comuni facenti parte dell'aggregazione<sup>40</sup>.

---

base alla proposta di legge, sarebbe stato eletto dal Consiglio dell'Unione a maggioranza assoluta dei suoi membri tra i consiglieri che ricoprono la carica di sindaco<sup>37</sup>; se dopo i primi tre scrutini nessuno avesse ottenuto la maggioranza, si sarebbe proceduto al ballottaggio tra i due consiglieri che avrebbero ottenuto il maggior numero di voti. Il comitato dei sindaci si prevedeva fosse composto da tutti i sindaci dell'Unione: ove tale organo avesse superato il numero di trenta componenti, lo statuto avrebbe potuto prevedere un comitato ristretto e la sua articolazione in sottocomitati. Infine, il Consiglio sarebbe stato composto da tutti i sindaci dell'Unione e da due consiglieri per ciascun Comune, di cui uno in rappresentanza della opposizione, che avrebbero espresso un unico voto ponderato in modo da assegnare al consigliere con popolazione minore valore 1 e all'altro il risultato scaturente dalla divisione tra il numero degli abitanti del Comune rappresentato e il numero degli abitanti con popolazione minore (il meccanismo è mutuato da quello determinato per la conferenza metropolitana di cui all'art. 8, c. 2, del d.d.l.). Il disegno di legge prevedeva espressamente la figura del vicepresidente, scelto tra i membri del comitato dei sindaci ai quali possono essere affidate le deleghe (non più assessori ma appunto "delegati", essendo stata abolita la giunta). L'art. 18, c. 5, del disegno di legge stabiliva che il Presidente rappresenta l'ente, convoca e presiede il comitato dei sindaci e il consiglio dell'Unione, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le altre funzioni a lui attribuite dallo statuto.

---

<sup>38</sup> Art. 18, c. 3, Statuto dell'Unione di comuni "Colline di Langa e del Barolo"; art. 18, Statuto dell'Unione di comuni "Comunità collinare Alto Monferrato Acquese". Ove presente negli statuti, la sfiducia poteva anche essere presentata nei confronti di un solo componente della giunta dell'Unione: cfr. G. MELONI, *op. cit.*, 41.

<sup>39</sup> I. MORESCHINI, *Le Unioni di comuni: normativa e problemi operativi*, in *Nuova Rassegna*, 2004, 1267.

<sup>40</sup> Come nel caso delle Unioni di comuni da costituirsi nella Regione Molise a partire dal 2011, dove si prevede che il Presidente dell'Unione sia scelto secondo un sistema di rotazione tra i sindaci dei Comuni associati e che i componenti della giunta (denominata "esecutiva"), composta esclusivamente dai sindaci dell'Unione medesima, non superino di un quarto, arrotondato all'unità superiore, il numero dei componenti dell'assemblea: art. 8, c. 1, lett. h), L. R. Molise 24 marzo 2011, n. 6, "Norme sull'organizzazione

In tal modo, potrebbe essere limitato, se non evitato, il consolidamento di interessi particolari nell'ambito dell'amministrazione dell'ente e si favorirebbe il ricambio dei componenti<sup>41</sup>.

La legge oggetto di esame lascia ampia autonomia alle Unioni di comuni, le quali potranno, in sede di approvazione del proprio statuto determinare le modalità di funzionamento degli

organi, disciplinandone i rapporti [c. 105, lett. b), l. n. 56/14].

Viene modificata una parte dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/00 relativa alla composizione del Consiglio dell'Unione la cui strutturazione è definita dallo Statuto della medesima, ai sensi della lett. a), del comma 5 della l. n. 56/14. In particolare, si richiede che nella composizione del Consiglio siano garantite le minoranze e la rappresentanza di ogni Comune.

Nell'esercizio della potestà statutaria potranno essere applicati i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo status di amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Nella fase istitutiva dell'Unione di comuni lo Statuto, come previsto dal Testo Unico degli Enti locali, è approvato dai Consigli dei Comuni facenti parte dell'Unione medesima, mentre le modifiche saranno approvate dal "nuovo" Consiglio, cioè quello dell'Unione. Lo Statuto dovrà rispettare taluni limiti fra i quali quello delle soglie demografiche eventualmente poste dalla Regione in coerenza con gli ambiti territoriali stabiliti sempre dalla Regione.

## 5.2. La gratuità delle cariche e della (ulteriore) funzione svolta dal segretario comunale

L'art. 1, c. 108 della l. n. 56/14 stabilisce che «[t]utte le cariche nell'unione [di Comuni] sono esercitate a titolo gratuito». Tale disposizione non costituisce invero una novità in senso assoluto perché, nel processo di attuazione della riduzione dei cosiddetti costi della politica, il legislatore aveva già avuto modo di stabilire che le cariche attribuite ai componenti degli enti di secondo livello fossero da considerarsi per l'appunto a titolo gratuito. Si tratta di una normativa già affrontata dall'art. 23, c. 22 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge

---

*dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità montane*".

<sup>41</sup> A proposito degli atti di natura finanziaria, come ad esempio il bilancio, il rinvio alle norme sull'ordinamento comunale assoggetta l'Unione di comuni alle ipotesi di scioglimento del Consiglio e, conseguentemente di dimissioni del Presidente dell'Unione, che appunto potrebbero verificarsi in seguito alla mancata approvazione del bilancio, così come previsto dall'art. 141, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 267/00., che è una modalità di controllo «fondat[a] sul principio dell'unità», affinché «si compia una corretta gestione dell'autonomia» [S. SARTI, *Sub art. 141*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *op. cit.*, 560]. La mancata approvazione del bilancio è, per sua natura, assimilabile al voto di sfiducia nei confronti dell'amministrazione, visto che si tratta del più importante atto politico-amministrativo compiuto dall'ente locale. Lo scioglimento per mancata approvazione del bilancio, così come per il singolo Comune, è ritenuta, da taluno, una delle ipotesi di «grave e persistente violazione di legge» previste dall'art. 141, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 267/00, anche se v'è chi non esclude che questa fattispecie possa essere anche riconducibile alle cause di scioglimento cosiddette disfunzionali. Gli statuti che saranno approvati a seguito della approvazione della l. n. 56/14 probabilmente, anzi, auspicabilmente, dovrebbero contenere una sorta di "statuto dell'opposizione" a garanzia delle minoranze prevedendo lo svolgimento della funzione di controllo sull'operato del Presidente in ragione del fatto che è venuta meno la possibilità dell'esercizio del controllo da parte dei Consigli comunali, peraltro, in passato, limitato ai soli atti d'indirizzo di carattere generale e a quelli di approvazione dei risultati di gestione [A. QUAGLIANI, *Perché le Unioni? La norma, la prassi, le questioni aperte*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI (a cura di), *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, 2006, 32]. Taluni statuti, ad esempio, già prevedono forme di controllo, quali, ad esempio, la costituzione di commissioni d'indagine sullo svolgimento dell'attività amministrativa dell'Unione: V., ad esempio, l'art. 18, Statuto dell'Unione "Comuni modenesi Area Nord".



n. 241 del 2011<sup>42</sup>. Bisogna, peraltro, ricordare come la Corte dei conti abbia stabilito «la gratuità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione»: tale incarico deve considerarsi «a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza»<sup>43</sup>.

Va, inoltre, segnalato come il Presidente dell'Unione possa avvalersi di un segretario comunale di uno dei Comuni facenti parte dell'aggregazione senza che ciò comporti «l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» [art. 1, lett. c), c. 105, l. n. 56/14].

### 5.3. Fusioni di Comuni

La fusione volontaria fra Comuni è sempre stato un obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire anche se, in passato, con scarso successo.

Già la l. n. 142/90 ne prevedeva l'incentivazione, anzi, la costituzione di un'Unione di comuni era considerata il presupposto per procedere alla fusione. In quella fase storica le Regioni avrebbero potuto giocare un ruolo che, invece, salvo rare eccezioni, non hanno svolto.

Le Regioni, nell'ambito del patto di stabilità verticale, possono incentivare sia la costituzione di Unioni di comuni sia la fusione di Comuni. L'abrogazione del terzo periodo del comma 3 dell'art. 16, d.l. n. 138/11 costituisce il presupposto per rendere effettiva la disposizione contenuta nella proposta di legge. I Comuni soppressi per effetto della fusione potranno mantenere, se costituiti in municipi (i Comuni fusi potrebbero diventare, singolarmente, per

l'appunto, municipi proprio per non perdere del tutto l'elemento identitario), i tributi e le tariffe differenziati per ciascun territorio di provenienza.

### 5.4. Forme di incentivazione: abolizione della soggezione al Patto di stabilità interno e progetti di finanziamento

Tra le misure di carattere finanziario, la l. n. 56/14, da un lato, prevede l'abolizione della soggezione al patto di stabilità, dall'altro, attribuisce priorità ai progetti presentati dalle Unioni di comuni nell'ambito delle attività di programmazione contenute nell'art. 18, c. 9, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 98 (c.d. "decreto del fare")<sup>44</sup>.

Sul primo fronte, quello cioè concernente il vincolo al patto di stabilità interno, la vicenda delle Unioni di comuni ha vissuto momenti alternati. In un prima fase, l'art. 1, c. 21 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ha assoggettato a tale "patto" anche le Unioni di comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, oltre che i Comuni tra i 3.000 e i 5.000 abitanti<sup>45</sup>, le Comunità montane e le comunità isolate. In una seconda fase, l'art. 1-ter, della legge 31 maggio 2005, n. 88 ha escluso dal patto di stabilità, limitatamente al 2005, i Comuni fino a 5.000 abitanti e le Unioni di comuni, le Comunità montane e le comunità isolate fino a 50.000 abitanti, con l'intento, tra gli altri, di sostenere la politica delle aggregazioni comunali. Nel confermare, sostanzialmente, le disposizioni contenute nella precedente

<sup>42</sup> M. LAUDISIO, N. LAUDISIO, *L'amministratore locale. Status economico e giuridico*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2012, 12

<sup>43</sup> Corte dei conti, sez. contr. Veneto, parere del 6 aprile 2012, n. 283.

<sup>44</sup> Sull'impatto del patto di stabilità sulle autonomie territoriali, v. R. CHELI, "Municipalismo" o "regionalismo"? Il possibile impatti dei patti di stabilità territoriali, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 marzo 2014.

<sup>45</sup> Criterio, quest'ultimo, esteso, per l'indebitamento, anche ai Comuni che non raggiungono la soglia dei 5.000 abitanti, come previsto, ad esempio, dall'art. 11, L. R. Emilia-Romagna 23 dicembre 2010, n. 12, "Patto di stabilità territoriale dell'Emilia-Romagna".

legge finanziaria, l'art. 1, c. 138 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che disciplina le modalità di applicazione del patto di stabilità interno per gli enti locali, stabilisce, per di più, che, con riferimento al triennio 2006-2008, le disposizioni del "patto" si applicano ai Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti e alle Comunità montane con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti e che, limitatamente al 2006, le medesime disposizioni non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. In tal modo, alcuni Comuni sopra i 5.000 abitanti, precedentemente obbligati al rispetto del patto di stabilità interno, hanno provveduto a rimuovere, per così dire, i loro vincoli finanziari costituendo un'Unione di comuni poiché le funzioni a questa trasferite, le cui voci di spesa non sono state più imputate al bilancio dei singoli Comuni, hanno consentito l'esonero dall'osservanza dei vincoli di natura finanziaria (sia di spesa corrente sia di investimento), non già, però, da quelli riguardanti la spesa per l'assunzione di personale<sup>46</sup>, ritenuta tra le più ragguardevoli tra quelle complessivamente imputate ai bilanci pubblici, alla luce di quanto previsto dall'art 76-bis della legge 6 agosto 2008, n. 133, che, infatti, dopo aver previsto la sua restrizione in capo a tutte le amministrazioni pubbliche, ne ha esteso l'applicazione anche a tutte le forme di cooperazione fra enti locali.

La manovra di stabilizzazione finanziaria del 2011 ha, nuovamente, ricondotto le Unioni di comuni nell'alveo del patto di stabilità interno a partire dal 2014, equiparandole agli altri enti locali dal punto anche di vista dello *status* contabile e finanziario<sup>47</sup>. L'art. 16, c. 6, del d.l. n. 138/11, infatti, stabilisce che «a decorrere dall'anno 2014» le Unioni di comuni «sono sog-

gette al patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i Comuni aventi corrispondente popolazione»<sup>48</sup> ("queste" Unioni di comuni sono tra quelle più consistenti dal punto di vista dimensionale).

Le disposizioni contenute nella legge in esame porranno fine a questo giro di valzer e "liberanno" le Unioni di comuni, da un lato, dall'approccio ragionieristico alle problematiche legate ai pur necessari interventi di contenimento della spesa pubblica, dall'altro, dal continuo alternarsi delle regole che può creare confusioni e incertezze.

Sul secondo fronte, l'art. 18, c. 9, d.l. n. 69/13, nell'ambito del fondo valevole per gli anni 2013-2017, avente l'obiettivo di finanziare talune infrastrutture su tutto il territorio nazionale, destina una quota non irrilevante<sup>49</sup> all'iniziativa denominata "6.000 campanili", nell'ambito della quale potranno accedere a tali finanziamenti, fra gli altri, i piccoli comuni e le Unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti al fine di realizzare interventi infrastrutturali di adeguamento, di ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie, oltre che infrastrutture a queste accessorie e funzionali o reti telematiche, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio. Il c. 134, art. 1, l. n. 56/14, attribuisce «priorità» nell'accesso a tali risorse «ai progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione nonché a quelli presentati dalle Unioni di comuni».

<sup>46</sup> Deliberazione Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, 25 gennaio 2011, n. 3/Contr/11.

<sup>47</sup> C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "Manovra bis"*, in *www.federalismi.it*, 18 ottobre 2011, 5.

<sup>48</sup> L'art. 16, c. 31, d.l. n. 138/11 prevede, inoltre, che «a decorrere dall'anno 2013, le disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità interno per i comuni trovano applicazione nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti».

<sup>49</sup> Pari a 100 milioni di euro.

### 5.5. Ulteriori disposizioni contenute nella l. n. 56/14

Altre attività possono essere svolte in forma associata dall'Unione di comuni fra le quali si deve menzionare quella relativa all'attribuzione delle funzioni di responsabile anticorruzione e della trasparenza svolte da un funzionario nominato dal Presidente, scelto tra i funzionari dell'Unione e dei Comuni che la compongono [art. 1, comma 110, lett. a) e b), l. n. 56/14].

Per i Comuni che superano la soglia dei 10.000 abitanti le funzioni dell'organo di revisione sono svolte dal revisore unico, mentre per quelli che superano il detto limite demografico è prevista la nomina del collegio di revisori; le funzioni di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite al Presidente dell'Unione [art. 1, comma 110, lett. c) e d), l. n. 56/14].

Inoltre, il Presidente dell'Unione, ai sensi dell'art. 1, c. 111, l. n. 56/14, svolge le funzioni attribuite al sindaco nel territorio dei Comuni che hanno conferito all'Unione la *funzione fondamentale* della polizia municipale.

Sono state, in passato, attribuite all'Unione di comuni funzioni in materia di industria e artigianato (Calabria, Abruzzo), di sportelli unici (Lazio), fiere, scuola dell'infanzia (Emilia-Romagna) e polizia municipale (Campania, Sardegna, Friuli Venezia-Giulia e molte altre). Talune leggi regionali, inoltre, avevano previsto l'affidamento alle Unioni delle funzioni in materia di protezione civile (Lombardia, Toscana), previsione ora espressamente contemplata dalla c.d. "legge Del Rio". Qualora i Comuni aggregati conferiscano alle Unioni le funzioni da ultime richiamate, le medesime sono tenute ad approvare i piani d'emergenza e a predisporne l'aggiornamento mentre ai sindaci restano le funzioni come stabilite dall'art. 15, c. 3, della l. 24 febbraio 1992, n. 225 (art. 1, comma 112)<sup>50</sup>.

Le Regioni, infine, sono chiamate ad attivare politiche di incentivazione alla fusione fra Comuni nel rispetto del patto di stabilità verticale e ad apportare modifiche alla loro legislazione entro un anno dall'approvazione della legge (art. 1, c. 144, l. n. 56/14), comprese le Regioni a statuto speciale della Sardegna e della Regione siciliana e, compatibilmente con i loro statuti e le relative norme di attuazione, le Regioni della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige (art. 1, c. 145, l. n. 56/14).

<sup>50</sup> G. LUCHENA, *Le "nuove" Unioni di comuni dopo la c.d. "legge Del Rio"*, in *Pausania – Rivista on-line di urbanistica, ambiente, lavori pubblici, enti locali*, [www.pausania.it](http://www.pausania.it), 1 luglio 2014.

*biente, lavori pubblici, enti locali*, [www.pausania.it](http://www.pausania.it), 1 luglio 2014.