GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI COMUNALI

Il riordino territoriale: un tema non più rinviabile

Sommario: 1. Premessa. **2.** La governance del processo di riordino territoriale. **3.** I principi ispiratori dell'intercomunalità. **4.** L'evoluzione normativa. **5.** La giurisprudenza costituzionale. **6.** Le forme associative. **7.** Il ruolo delle Regioni: il modello Emilia-Romagna. **8.** La gestione associata nella Strategia Nazionale Aree Interne. **9.** Conclusioni.

Di Luigi Famiglietti

ABSTRACT: La gestione associata delle funzioni comunali consente di realizzare risparmi di spesa ed erogare alla collettività servizi più efficienti e dovrebbe pertanto rappresentare un obiettivo prioritario per il nostro Paese. Il contributo si propone di ripercorrere le disposizioni normative che hanno interessato la materia, soffermandosi sul disegno del Legislatore nazionale di introdurre un vero e proprio obbligo per gli enti locali di piccole dimensioni di gestire in forma associata le funzioni fondamentali; tuttavia, siffatto obbligo è rimasto puramente virtuale, dal momento che lo stesso è stato recentemente rimosso ad opera del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, dopo che la sua entrata in vigore era stata a lungo rinviata. In mancanza di una precisa indicazione statale, non sono mancate iniziative virtuose di associazionismo intercomunale promosse dal livello regionale o locale; nondimeno, il contributo intende dimostrare come permanga viva l'esigenza di un'opera di riordino territoriale da parte del livello statale, con chiara individuazione delle competenze e delle responsabilità dei diversi attori coinvolti.

ABSTRACT: *The joint management of municipal functions allows for cost savings and the delivery of more efficient services to the public. Therefore, it should be regarded as a long-term objective for our country. This paper aims to review the legislative provisions that have addressed this issue, focusing on the national legislator's attempt to introduce an obligation for local authorities with smaller populations to manage their respective functions jointly. However, this obligation has remained purely theoretical, as it was recently repealed by Decree-Law No. 202 of December 27, 2024, after its entry into force had been repeatedly postponed. In the absence of clear national guidelines, several commendable inter-municipal cooperation initiatives have emerged at the regional or local level. Nonetheless, this paper seeks to demonstrate the continued need for a nationwide territorial reorganization effort, clearly defining responsibilities and areas of competence of the many institutional actors involved.*

1. Premessa.

Il riordino degli enti locali ad opera della legge 7 aprile 2014, n. 56[1] ha individuato i comuni quale livello di riferimento amministrativo e politico più importante

1 Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

sul territorio per i cittadini e le imprese[2]. Tuttavia, si tratta di realtà estremamente disomogenee sul territorio nazionale. La grande frammentazione dei governi comunali rimane un problema storico del sistema amministrativo italiano, non avendo trovato una soluzione strutturale.

Il presente lavoro si prefigge di analizzare il quadro normativo in essere in materia di gestione associata, partendo dalla consapevolezza del ruolo che può svolgere per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi, oltre che per la razionalizzazione della spesa[3]. Appare perciò evidente la necessità di un riordino sistematico delle disposizioni, che punti alla loro stabilità nonché alla piena attuazione delle stesse da parte dei comuni, con l'ausilio delle regioni.

Peraltro, si tratta di un tema non più rinviabile; l'esigenza di un riordino territoriale, operato in via strutturale dallo Stato, non è sicuramente venuta meno alla luce della rimozione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni comunali ad opera dell'art. 21, comma 3, decreto-legge 27 dicembre 2024 n. 202, conv. nella legge n. 15 del 21 febbraio 2025. In effetti, l'assolutezza della previsione di un obbligo era stata già scalfita dalla sentenza 24 gennaio 2019, n. 33 della Corte costituzionale[4].

2. La *governance* del processo di riordino territoriale.

Al fine di garantire l'erogazione dei servizi pubblici nei piccoli comuni, consentendo il raggiungimento di economie di scala, sin dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "*Ordinamento delle autonomie locali*" il Legislatore ha individuato come obiettivo tendenziale quello dell'associazionismo intercomunale[5].

Il processo di aggregazione dei piccoli comuni vede peraltro coinvolti, oltre agli stessi comuni, altri tre attori, ciascuno con compiti differenti: Stato, Regioni e Città metropolitane, ovvero gli Enti di Area vasta[6].

Lo Stato ha il compito di definire il quadro generale di riferimento entro cui muoversi, di individuare le funzioni fondamentali[7] e gli strumenti atti a garantire il processo di collaborazione, di aggregazione, di unione e di fusione, disegnandone il rispettivo procedimento e attribuendo a tal fine gli incentivi ritenuti opportuni.

Per converso, alle Regioni è attribuito un importante potere di organizzazione dei

---

2 Il comune, oltre ad essere il primo livello di governo eletto che incontrano i cittadini e le imprese, è l'ente chiamato a svolgere funzioni e ad erogare servizi essenziali per la vita della comunità e del suo sviluppo. Sul tema, si veda P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, Franco Angeli, 2011.

3 Appare peraltro limitativo ridurre il tema della gestione associata di funzioni unicamente alle istanze di razionalizzazione della spesa pubblica. Sul punto, cfr. A. D'Amato, *Funzioni fondamentali e associazionismo comunale: quali prospettive*, in questa *Rivista*, 2024, 1.

4 La previsione di un obbligo eteronomo di esercitare in forma associata le proprie funzioni aveva suscitato reazioni a livello locale. Già con decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 era stato istituito un tavolo di lavoro, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

5 In tema, si vedano L. Vandelli – E. Barusso, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III artt. 1-35*, Maggioli, Rimini, 2004, 119 e ss.; cfr. anche F. Staderini – P. Caretti – P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, Cedam, 2014, 117 e ss.; nonché F. Pizzetti, *Piccoli comuni e grandi compiti* in D. Formiconi (a cura di), *Comuni, insieme più forti*, EDK, Rimini, 2008. Sui nodi irrisolti del processo di trasformazione in senso federalista del nostro Paese, si veda V. Nicotra, *Rapporti fra centro e periferia: spunti su questi 30 anni di federalismo all'italiana* in questa *Rivista,* 2023, n. 1.

6 Sulla forma di governo delle Province e delle Città Metropolitane quale risultante a seguito della riforma operata con legge n. 56/2014, si veda *ex plurimis* E. Furno, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città Metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi,* 2015, 1.

7 L'individuazione delle funzioni esercitate dai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p)* della Costituzione.

territori[8] (cfr. *infra* par. 7). Un tale ruolo di impulso si evince sin dal dettato costituzionale, in cui l'art. 133, comma 1, della Carta prevede che le Regioni, «sentite le popolazioni interessate», possono con proprie leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Le leggi regionali sono dunque chiamate a disciplinare sia il procedimento legislativo per l'istituzione di nuovi comuni, sia le modalità di esercizio del *referendum* consultivo per le popolazioni interessate dall'istituzione di nuovi comuni per fusione, incorporazione, distacco di una porzione di territorio. Inoltre, viene in rilievo quanto disposto dall'art. 117 Cost., che nel tratteggiare il riparto di competenze tra Stato e Regioni[9], demanda ad esse, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle Autonomie Locali, l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, di efficienza e di economicità. Le Regioni possono all' uopo definire e introdurre forme di incentivazione economica[10]; i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine che viene indicato nell'ambito della normativa regionale[11].

Da ultimo, a partire dal 2014, a seguito della riforma introdotta dalla legge Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56), è emerso un nuovo attore, la città metropolitana o gli enti di area vasta nelle realtà più piccole; essi possono individuare all'interno del proprio territorio, attraverso il concorso tra tutti i sindaci, aree omogenee ai fini del migliore esercizio delle funzioni loro spettanti e di quelle dei comuni e delle loro unioni in esse ricomprese. L'area vasta può rappresentare un valido supporto tecnico per i piccoli comuni, per esempio nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, e costituisce la dimensione ottimale per la gestione associata di alcuni servizi di rilevanza economica quali quello idrico, quello dei rifiuti e quello del trasporto pubblico locale.

3. I principi ispiratori dell'intercomunalità.

Giova adesso individuare il fondamento del concetto di intercomunalità, ovvero dell'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni, ripercorrendone l'evoluzione normativa.

Il riordino istituzionale dei comuni è ispirato non solo all'esigenza di risparmio per il bilancio pubblico, ma anche e soprattutto ai principi costituzionali di adeguatezza, proporzionalità e sussidiarietà, per assicurare efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Ci si riferisce ai servizi e alle funzioni la cui titolarità, ai sensi dell'art. 13 del Testo Unico degli Enti Locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), è riconosciuta al comune, inteso come ente più vicino ai cittadini e come primario soggetto esponenziale degli interessi della comunità locale. La riferibilità ai comuni riguarda il complesso delle funzioni relative alla popolazione e al territorio che ne stanno alla base, nella loro generalità, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

---

8 Già il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni nei piccoli comuni aveva affidato alle Regioni il compito di individuare i livelli ottimali, gli "ambiti per la gestione associata sovra comunale di funzioni e servizi". I comuni sceglievano liberamente la forma di associazione, ma in ambiti predeterminati dalle Regioni che potevano prevedere incentivi economici per la progressiva unificazione, nonché intervenire in via sostitutiva.

9 Nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, Cost.

10 In tal senso L. Izzi, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, 378 e ss.

11 F. Laudante, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali sub regionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della Carta costituzionale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, 114 e ss. L'Autore precisa che riconoscere alle regioni la capacità di ingerirsi nella conformazione degli altri enti territoriali significherebbe attribuirle un ruolo di *leadership* nel sistema delle autonomie, anche se in contrasto con la costituzione che impone la pari dignità degli enti territoriali.

Il riconoscimento di un nucleo di funzioni di pertinenza dei comuni costituisce espressione dell'autonomia ad essi accordata nel sistema degli enti locali, quale risultante all'esito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001: non a caso, secondo la definizione di autonomia comunale data da Massimo Severo Giannini, intanto un ente è autonomo in quanto può esercitare le funzioni per l'espletamento della sua attività[12].

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001[13], l'autonomia comunale risulta ulteriormente rafforzata, assurgendo da quel momento a rango costituzionale il potere statutario, regolamentare ed amministrativo degli enti locali, in quanto enti più vicini al cittadino. In tal modo si è data maggiore effettività al dettato dell'art. 5 Cost. sul riconoscimento e sulla promozione delle autonomie locali al fine di garantire rapidità, efficienza dell'azione amministrativa e coinvolgimento degli interessi privati nell'azione pubblica[14].

Tale impostazione è stata recepita nell'art. 118 Cost., che ha provveduto conseguentemente all'allocazione delle funzioni amministrative, affermando 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*" [15].

In quest'ottica, l'intercomunalità costituisce precipua applicazione proprio del principio di adeguatezza, sussistendo tra i due concetti uno stretto nesso. Peraltro, ancor prima della riforma del Titolo V, già l'art. 13 del Tuel aveva previsto che "*Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni*". Una volta introdotto il principio di adeguatezza in Costituzione, poi, il tema delle forme associative quale elemento essenziale del sistema locale ha rappresentato una conseguenza logica del processo di trasferimento progressivo delle funzioni.

Si tratta del coronamento del percorso di decentramento amministrativo[16], il quale insieme all'autonomia[17], è presidio legale della dignità costituzionale degli enti locali e dell'equiparazione, dei livelli istituzionali[18].

Quindi, in base al principio costituzionale di autonomia, l'ordinamento degli enti

---

12 Cfr. M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, 1959, 356 e ss., Milano, Giuffrè. L'autonomia comunale attribuisce ai comuni la posizione di enti indipendenti, capaci di ricevere dalla comunità un proprio indirizzo autonomo e di tradurlo in scelte di politica amministrativa.

13 Sulla riforma del Titolo V, si veda *ex plurimis* B. Caravita, *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2002, nonché G. Sala, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004.

14 In questa norma si legge l'aspirazione al pluralismo dei centri di potere: così C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 81 e ss.

15 Nel nuovo assetto le funzioni amministrative sono esercitate dal livello territoriale più adeguato a tal fine, superando il principio del parallelismo tra funzione legislativa ed esercizio del relativo potere amministrativo, individuato quale criterio prima della riforma del Titolo V. Sul principio di sussidiarietà, cfr. G. Mulazzani, *L'attualità del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi,* 2023, n. 28, 120 e ss. Cfr. pure V. Cerulli Irelli, *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, in L. Chieffi - G. Clemente di San Luca (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, 270, ove si definiscono adeguatezza e differenziazione come "*il controcanto del principio di sussidiarietà*". Sul principio di differenziazione si veda D.U. Galetta*, Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998, 253 e ss.

16 In tema cfr. D. Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà, e azione amministrativa*, Milano, 2004. Si veda pure A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost., n. 303/2003)*, in *Giur. cost.*, 2003.

17 Il concetto di autonomia, benché distinto da quello di decentramento, consegue il medesimo effetto di declinare verso forme di autogoverno locale. Si veda F. Roversi Monaco, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970, 117 e ss.; nonché R. Lucifredi, *Decentramento amministrativo* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano,* Torino, 1964, V, 246 e ss. Da ultimo, doveroso il richiamo a M. S. Giannini, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA. VV., *Problemi di amministrazione pubblica*, Bologna, 1958, 155 e ss.

18 Si veda Corte Cost., sentenza 24 luglio 2003, n. 273.

locali è ispirato ai principi di sussidiarietà[19], differenziazione ed adeguatezza nella distribuzione territoriale delle competenze amministrative con l'obiettivo del superamento dell'uniformismo amministrativo ereditato dalla tradizione transalpina[20].

4. L'evoluzione normativa.

A differenza di altri Paesi, in Italia non si è riusciti a superare la frammentarietà del sistema comunale[21], nonostante i tentativi che si sono succeduti negli ultimi decenni.

Da molti anni il legislatore italiano ha provato a promuovere forme di cooperazione intercomunale per consentire ai comuni di piccole dimensioni di operare con dimensioni adeguate alle rispettive funzioni[22].

Un primo intervento può essere fatto risalire alla legge 8 giugno 1990, n. 142, la quale, nel ridisegnare in modo organico assetti e competenze degli enti locali, ha tipizzato le forme per il superamento della frammentazione comunale ovvero la convenzione, l'unione dei comuni e la fusione[23]. Tuttavia, la legge non ha conseguito gli effetti sperati, a causa della previsione dell'obbligo di trasformazione dell'unione in fusione di comuni dopo un decennio di funzionamento.

La questione degli enti minori inadeguati a svolgere singolarmente una serie rilevante di funzioni è stata riproposta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini): in attuazione della delega in essa contenuta con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 è avvenuto il trasferimento delle funzioni dal centro alla periferia[24], attuando il massimo decentramento possibile a costituzione invariata. È stato quindi introdotto il principio di sussidiarietà, ancorché con grandi difficoltà operative[25], poiché il potere delle Regioni di individuazione degli ambiti ottimali limitava di molto i margini operativi per gli enti locali.

Successivamente, prima la legge 3 agosto 1999, n. 265, e poi il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali), hanno recepito la suddetta impostazione, recando un'importante novità: in tema di costituzione di gestioni associate veniva rimosso l'obbligo di trasformazione dell'unione in fusione tra i comuni; inoltre, si avviava un sistema di incentivi finanziari.

Solo con la riforma costituzionale del 2001 il principio di sussidiarietà diventa un principio di rilievo costituzionale contemplato dal nuovo art. 118 Cost., che trasferisce le funzioni amministrative in capo ai comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario debbano essere gestite da un livello di Governo più alto.

Per attuare la riforma del Titolo V, la legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia)[26] è intervenuta proprio per garantire la correlazione tra l'art. 118 Cost e l'art. 97

---

19 Così P. Caretti, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 19 e ss.

20 Cfr. A.M. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

21 In Europa si individuano due modelli di aggregazione dei comuni: quello delle fusioni, cui si riferiscono le esperienze di Svezia e Germania, e quello delle collaborazioni, adottato principalmente in Francia. Non mancano modelli "misti", come quello belga, nel quale le unioni intercomunali sono sovente culminate in fusioni vere e proprie. Per un'analisi comparata, cfr. S. Elmo, *L'associazionismo fra comuni in Germania, Francia e Spagna- L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Formez; nonché A. Di Martino, *La cooperazione tra comuni in Germania*, in *Amministrazione in cammino*, 2012; M. De Donno, La cooperazione intercomunale in Francia, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, n. 2.

22 G. Castronovo, *L'accorpamento dei piccoli comuni*, Rubbettino editore, 2010.

23 Camera dei deputati, Servizio Studi, *Unioni e fusioni di comuni*, XVIII legislatura, 2020.

24 A. Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, 109 e ss.

25 Parla di "mera sussidiarietà" M. Mordenti, *La gestione associata delle funzioni degli enti locali*, Maggioli editore, 15 e ss.

26 Cfr. F. Bassanini (a cura di), *Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; nonché AA. VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003; P. Cavalieri - E. Lamarque (a cura di), L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (l. 5 giugno 2003, n. 131), Giappichelli, Torino, 2003.

Cost. - che enuncia il più generale principio di legalità - e, in materia di esercizio delle funzioni, ha stabilito che (…) "*Lo Stato e le Regioni provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate, nell'ambito delle rispettive competenze, alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ricorrendo ad altri livelli di governo soltanto se occorre assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia, ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale*"[27].

Il favore per l'associazionismo intercomunale è stato successivamente ripreso in vari disegni di legge, e in particolare nella legge sul federalismo fiscale, che include come principio e criterio direttivo la previsione di "forme premiali per favorire unioni e fusioni di comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai contributi erariali (legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 12, lett. *f)*). A tal fine, l'art. 21, comma 3, della legge sul federalismo fiscale ha individuato in via transitoria sei funzioni fondamentali (amministrazione generale, polizia municipale, istruzione, viabilità e trasporti, territorio e ambiente, servizi sociali).

Con riferimento alle già menzionate funzioni, a partire dal 2010 (con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78)[28], per impellenti esigenze di controllo della spesa pubblica, è stato stabilito un obbligo per i comuni minori di esercitare le funzioni fondamentali comunali in un ambito non inferiore a 5000 abitanti, secondo un processo incrementale da completarsi entro il 31 dicembre 2014; inoltre, si è stabilito che una stessa funzione non potesse essere svolta da più di una forma associativa[29].

Successivamente, le funzioni fondamentali sono diventate dieci con l'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. nella legge 7 agosto 2012, n. 135: con tale disposizione, lo Stato ha esercitato la competenza attribuitale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *p)*, della Costituzione[30]. Le funzioni individuate dal d.l. n. 95/2012 sono:

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

Con riferimento a tali funzioni, ad esclusione di quella di cui alla lettera *l)*, era previsto che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti

27 Art. 7 legge n.131/2003.

28 A. Bianco, *La gestione associata diventa obbligatoria,* in *Comuni d'Italia*, 2010, n. 2, 27 e ss.

29 Cfr. M. Mordenti - P. Monea, *Funzione fa rima con associazione*, in *Il Sole 24 ore*, gennaio 2012, 15 e ss.

30 I tratti unitari dell'ordinamento locale sarebbero da rinvenirsi solo nelle sub-materie elencate alla lettera *p)* del comma 2 dell'art. 117. In tale direzione F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 2-3, 415 e ss.

se appartenenti a comunità montane, dovessero esercitarle obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione; l'esercizio obbligatoriamente in forma associata era poi previsto laddove l'esercizio di tali funzioni fosse stato legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, fermo restando che tali funzioni comprendevano la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi *software*, l'approvvigionamento di licenze per *software*, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica. Ai comuni fino a 5000 abitanti era consentita la scelta di svolgere le funzioni mediante unione o convenzione di durata almeno triennale.

Un ulteriore impulso nella direzione dell'intercomunalità sarebbe poi provenuto dalla c.d. legge Delrio (n. 56/2014), che ha rafforzato le unioni dei Comuni, prevedendo una semplificazione delle procedure e una revisione della loro organizzazione interna. Sia per le unioni che per le fusioni venivano previsti degli incentivi economici e si riconosceva alle Regioni la facoltà di erogare incentivi finanziari, prevedendo un diritto di precedenza alle aggregazioni dei comuni per l'accesso alle risorse di alcuni bandi pubblici. Occorre però segnalare criticamente che la legge n. 56/2014 ha confermato il principio di gratuità delle forme associative[31], escludendo così la possibilità di riconoscere emolumenti agli amministratori: il che ha reso meno effettive le novità introdotte.

L'obbligo di gestione associata, in aggiunta alle funzioni enucleate dal d.l. n. 95/2012, sarebbe stato esteso dall'art. 13 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge sui piccoli comuni). Tale corpo normativo ha previsto, per i comuni che dovevano esercitare obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani, l'obbligo di svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo locale, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Tra le funzioni fondamentali, inoltre, sarebbe stata individuata dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) quella dello svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza.

La previsione di tale obbligo, nondimeno, è rimasta puramente virtuale, dal momento che i termini per adempiere sono stati differiti più volte[32] , fino ad arrivare alla proroga al 31 dicembre 2024 fissata dal decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (c.d. "Milleproroghe 2023"). Nelle more dell'attuazione dell'obbligo e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, infatti, è intervenuta la sentenza 4 marzo 2019, n. 33 della Corte costituzionale (su cui v. *infra* par. 5), con la quale il Giudice delle Leggi ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali (art. 14, comma 28, d.l. n. 78/2010) è incostituzionale laddove non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma,

---

31 Tale principio era già stato introdotto dalle misure volte a limitare la spesa pubblica, in particolare dal d.l. n. 78/2010, che aveva soppresso la parametrazione dell'indennità dei sindaci al trattamento economico fondamentale del segretario generale (art. 5, co. 6, lett. *b)*) e aveva ridotto l'indennità di funzione di sindaci, assessori ed altri amministratori locali. Sul punto cfr. Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Enti locali: ordinamento e funzioni*, XVIII Legislatura, 2018.

32 Il termine fissato al 31 dicembre 2014 dall'articolo 1, comma 530, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è stato prorogato una prima volta al 31 dicembre 2015 dal decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (art. 4, comma 6-*bis*), e successivamente al 31 dicembre 2016 dal decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (art. 4, comma 4); in seguito, è stato ulteriormente differito al 31 dicembre 2017 dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (art. 5, comma 6); poi al 31 dicembre 2018 dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, (art. 1, comma 1120, lett. *a)*), e ancora al 30 giugno 2019 dal decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (articolo 1, comma 2-*bis*), e al 31 dicembre 2019 dal decreto-legge 4 dicembre 2018, n. 135. Le proroghe sono proseguite: al 31 dicembre 2020, con decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, al 31 dicembre 2021, con decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183; al 31 dicembre 2022, con decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228.

non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

In questa prospettiva, peraltro, era stato avviato un progressivo processo di riordino, in cui il primo passo era stato segnato dall'istituzione di un Tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 1, comma 2-*ter* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91) con il compito di definire le linee guida di revisione della disciplina degli enti locali con particolare riferimento ad alcune finalità, tra le quali il legislatore ha esplicitamente indicato il superamento dell'esercizio obbligatorio di gestione associata di funzioni e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni. Ulteriore contenuto-finalità dei lavori del Tavolo era l'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e città metropolitane di cui alla legge n. 56/2014 che ha, fra l'altro, istituito le città metropolitane e ridefinito il sistema delle province[33].

Per quanto concerne il tema dell'associazionismo intercomunale, dai lavori del Tavolo tecnico è emersa la necessità di superare l'imposizione di obblighi generalizzati, muovendo ad una logica promozionale. Si è dunque caldeggiata l'adozione di modelli di associazionismo "a geometria variabile", secondo un modello adattivo alle specifiche esigenze territoriali e socio-economiche dei comuni interessati. Con riferimento al ruolo delle Province e delle Città metropolitane, invece, la loro funzione è stata ravvisata nello svolgimento di un ruolo di raccordo con i comuni di piccole dimensioni.

Il prodotto del lavoro del Tavolo-tecnico, tuttora non recepito, permane comunque di estremo interesse, in vista di una possibile riforma del Testo Unico degli Enti Locali che adatti l'ordinamento locale al quadro costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V[34]. Allo stato, è mancata però una riorganizzazione territoriale con vocazione generale, laddove un parziale riordino sta riguardando limitatamente i comuni montani (cfr. *infra* par. 6).

In ogni caso, alla luce della sentenza n. 33/2019 della Corte costituzionale, la rimozione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni è stata effettivamente sancita dall'art. 21, comma 3, del d.l. n. 202/2024; tuttavia, al recepimento della *pars destruens* sulla doverosa abolizione dell'associazionismo forzoso, non ha fatto seguito l'accoglimento della *pars construens* riguardo l'adozione di una logica promozionale per favorire l'intercomunalità. L'esigenza di un riordino territoriale, pertanto, rimane viva.

5. La giurisprudenza costituzionale.

Stante la viva necessità di un riordino territoriale, pur in mancanza di un obbligo in tal senso, occorre districare il groviglio di competenze che si intersecano in materia. In Costituzione difetta una previsione che assegni una competenza specifica in materia di associazioni dei comuni; tuttavia, è utile richiamare le principali linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in materia.

La prima materia che viene in rilievo è senz'altro quella dell'ordinamento locale: a seguito della modifica del titolo V della Costituzione del 2001, essa non rientra né tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, né tra quelle riservate alla

33 Sulle linee-guida individuate dal Tavolo, cfr. A. Purcaro, *Enti locali tra riforme in cantiere e pronunce della Corte costituzionale*, in *Azienditalia*, 2019, n. 4, 578 e ss. Si veda pure il Rapporto sulle attività Conferenza Stato – Città ed autonomie Locali 2018-2019, a cura dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza, disponibile in http://www.conferenzastatocitta.it/.

34 Un disegno di legge delega, ad iniziativa governativa, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 7 agosto 2023: tra i criteri della delega si prevede, segnatamente, alla lett. *g)*, quello della "*valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali, nonché valorizzazione e incentivazione delle forme associative tra enti locali, con particolare riferimento alla innovazione ammnistrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio, tutela ecologica e ambientale*".

legislazione concorrente delle Regioni, né tantomeno alla competenza residuale delle Regioni[35].

Alcuni aspetti come il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato (*ex* art. 117, co. 2 lett. *p)*)[36]; altri sono riservati alla potestà legislativa della Regione in via residuale (*ex* art. 117, co. 4); altri, come il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati dalla Regione ma nell'ambito dei principi fondamentali delineati dallo Stato (*ex* art. 117, co. 3); altri ancora, infine sono disciplinati dalle stesse disposizioni del 1948 rimaste invariate[37].

La Corte costituzionale più volte si è pronunciata sul tema della competenza in materia di gestione associata e ha stabilito che il legislatore statale possa intervenire in materia di associazioni tra comuni, ma soltanto per situazioni specifiche, come in caso di adozione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. *ex plurimis* Corte Costituzionale, sentenza 24 giugno 2005, n. 244; sentenza 23 dicembre 2005, n. 456; sentenza 20 novembre 2006, n. 397; sentenza 24 luglio 2009, n. 237; sentenza 28 gennaio 2010, n. 27)[38].

Quindi, mentre in una prima fase la Corte costituzionale ha ritenuto illegittime le disposizioni ordinamentali dettate dal legislatore statale, ritenendo la materia riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50 ha stabilito che le forme associative di comuni vengono ricomprese nella competenza statale *ex* art.117, comma 2, lett. *p)* della Costituzione, perché dovendo esaminare la legittimità delle disposizioni contenute nella legge n. 56/2014 in relazione all'unione dei comuni, la Corte ha distinto nettamente da un lato "le forme istituzionali di associazione tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza", tra le quali si collocano le unioni, e dall'altro "gli enti territoriali ulteriori e diversi rispetto all'ente comune", come ad esempio le comunità montane, che rientrano nell'ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 4 Cost.[39]. Secondo quanto ha affermato la Corte costituzionale nella stessa sentenza rientra, invece, nella competenza regionale la fusione dei comuni, mentre spetta allo Stato la competenza relativa all'incorporazione di un comune perché a differenza che nella fusione non è prevista l'istituzione di nuovo ente locale[40].

Con riguardo alle comunità montane, la Corte Costituzionale con la sentenza 27 gennaio 2004, n.43 ha escluso che si configurino come enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita e che si applichi ad esse la riserva di legge statale di cui all'art.117, comma 2, lett. *p)*. La disciplina delle comunità montane rientra dunque nella competenza legislativa residuale delle regioni, che legittimamente possono regolarne anche gli organi, il sistema di elezione, le funzioni, i controlli (sentenza 24 giugno 2005, n. 244;

---

35 Cfr. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2021.

36 Bisogna distinguere tra l'individuazione di tali funzioni fondamentali ex art. 117 co. 2 lett. *p)* e la loro disciplina legislativa che rimane ripartita tra Stato e Regioni, a seconda della materia di volta in volta interessata. Cfr. L. Vandelli, *ult.op.cit.*

37 Come il tema delle variazioni territoriali *ex* art. 133 Cost., ripartito tra il legislatore statale e i legislatori regionali a seconda che si tratti di circoscrizioni provinciali o regionali.

38 "Gli interventi dello Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenza 10 giugno 2011, n. 182 e sentenza 20 novembre 2009, n. 297). La Corte costituzionale limita dunque gli interventi statali in materia di contenimento della spesa pubblica alle sole norme di principio, mentre viene assicurato il rispetto dell'autonomia delle Regioni (*ex* art. 117, co. 3) e degli enti locali nell'allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi.

39 Nel progetto di riforma costituzionale respinto nel *referendum* del dicembre 2016 si prevedeva esplicitamente l'estensione della competenza statale citata nell'art.117, comma 2, lett. *p)* Cost. alle "disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni".

40 In base all'art. 133, comma 2 della Costituzione spetta alla Regione con proprie leggi "istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni sentite le popolazioni interessate". Si tratta di un procedimento legislativo rinforzato.

sentenza 23 dicembre 2005, n. 456; sentenza 20 novembre 2006, n. 397; sentenza 24 luglio 2009, n. 237; sentenza 28 gennaio 2010, n. 27).

Successivamente, con le sentenze 14 giugno 2012, n. 151, e 19 luglio 2013, n. 220 la Corte costituzionale è intervenuta su molte disposizioni volte a limitare i costi legati agli assetti delle istituzioni, quali il d.l. n. 138/2011[41], il d.l. n. 201/2011[42] e il d.l. n. 95/2012[43], travolgendone molte norme, tra le quali quelle relative alla previsione delle Unioni di Comuni *ex* art. 16 del d.l. 138/2011 e alle Province[44]. Inoltre, sempre con la sentenza n.151/2012 la Corte ha ritenuto legittimo il principio di gratuità delle forme associative come principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale, poi, con le sentenze 11 febbraio 2014, n. 22, e 13 marzo 2014, n. 44, ha ritenuto legittima la disciplina statale che obbligava i piccoli comuni all'esercizio associato di funzioni, ritenendola espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Nondimeno, il percorso diretto alla previsione di una gestione associata in via obbligatoria delle funzioni comunali ha subito un importante arresto con la sentenza n. 33/2019 della Corte costituzionale[45]. La Consulta, dopo aver ribadito come le forme associative siano "*una proiezione degli enti stessi*"[46], ha sostanzialmente salvato la legittimità dell'obbligo di gestione associata solo se e in quanto lo stesso sia utile a conseguire economie di scala, consentendo agli enti locali di fornire la prova contraria ove, per collocazione geografica, ovvero per i caratteri demografici e socio ambientali del comune obbligato, l'obbligo sia antieconomico.

In altre parole, la Consulta ha ravvisato l'incostituzionalità parziale dell'art. 14, comma 28, del D. L. 31 maggio 2010, n. 78 per aver posto un obbligo generalizzato di gestione associata, esteso pure alle ipotesi in cui

a) non esistono comuni confinanti parimenti obbligati;
b) esiste solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in una situazione di prossimità;
c) la collocazione geografica dei confini dei comuni essendo caratterizzata da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento», non consente di raggiungere gli obiettivi normativi.

Così statuendo, il giudice delle Leggi ha introdotto una prima crepa all'impianto disegnato dal legislatore, le cui criticità peraltro possono evincersi dal grande numero di rinvii alla sua entrata in vigore, tale per cui la previsione

---

41 Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, con riferimento al ridimensionamento degli organi dei Comuni prevedeva all'art. 16, comma 17 l'obbligo per i Comuni fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi ad essi spettanti *ex lege*, prevedendo a tal fine una forma di Unione di Comuni speciale, derogatoria rispetto alle norme del T.u.e.l.

42 Il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 dettava la normativa di rilievo per la disciplina delle Province.

43 Il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, recava norme con riferimento all'esercizio in forma associata (art. 19) di tutte le funzioni da parte dei Comuni inferiori ai 1.000 abitanti e di quelle fondamentali da parte dei Comuni di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti e di 3.000 abitanti in zone montane, solo tramite Unioni e convenzioni.

44 In tal caso il problema principale derivava dal tentativo di riordino dell'Ente intermedio promosso tramite decreto-legge.

45 Secondo la Consulta è opportuno che il "*nucleo di funzioni caratterizzanti, essenziali ed imprescindibili di ciascun livello autonomo di governo locale*" goda di una disciplina specifica, e non sia il "*mero effetto riflesso di altri obiettivi*", di natura prevalentemente finanziaria, di *spending review*. Per un commento alla sentenza, si veda *ex plurimis* Massimo Nunziata, *Contenimento della spesa e tutela delle autonomie nella gestione aggregata di funzioni comunali. Osservazioni a prima lettura di Corte cost. n. 33/2019*, in *Rivista della Corte dei conti.*

46 Cfr.pure Corte cost., 23 dicembre 2005, n. 456, in *Giust. amm*., 6, 2005, 1266 ss., con nota di M. Giordano, nonché Corte cost., 20 giugno 2005, n. 244 del 2005, in *Giorn. dir. amm*., 10, 2005, 1033 ss., con nota di G. Sciullo.

dell'obbligo di gestione associata è rimasta puramente virtuale[47].

6. Le forme associative.

Passando a descrivere le forme associative previste dal legislatore al fine di conseguire risparmi di spesa, vengono in rilievo gli strumenti della convenzione e dell'unione dei comuni. Trattasi di modelli organizzativi dalle differenti implicazioni, la cui scelta è peraltro rimessa ai singoli comuni: un minimo comune denominatore tra i due modelli è costituito dal perseguimento di determinati obiettivi in forma consensuale.

Con la convenzione, più in particolare, alcuni enti locali possono concordare di svolgere in modo coordinato determinati funzioni e servizi[48]: si tratta di una *species* del più ampio *genus* degli accordi amministrativi di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che consente alle pubbliche amministrazioni di stipulare accordi per collaborare nello svolgimento di attività di interesse comune. La convenzione, in quest'ottica, dovrà stabilire i fini, la durata (che può essere indeterminata, salvo il diritto di recesso), le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie[49]. Giova precisare che, a mezzo della convenzione, non viene creato un nuovo soggetto giuridico: ciò che ha reso lo strumento particolarmente utilizzato per la sua agilità e flessibilità[50], anche al mutare delle condizioni di gestione delle funzioni e dei servizi.

La convenzione con cui si convenga di gestire in forma associata taluni servizi rappresenta una delle "modalità" richiamate dall'art. 1, comma 104, legge n. 56/2014, con cui i comuni fino a 5.000 abitanti possono avvalersi di forme associative; rispetto al modello di cui all'art. 30 d.lgs. n. 267/2000 è possibile individuare alcuni elementi di specificità nel vincolo sulla durata minima triennale, nell'assoggettamento a verifica degli andamenti gestionali e, a seguito della legge n. 56/2014, nel limite demografico minimo di 10.000 abitanti, o di 3.000 abitanti se comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

Quanto all'*iter* di conclusione della convenzione, deputato a deliberare sulla sua stipula è il Consiglio comunale[51], mentre la sottoscrizione compete al sindaco[52]. Deve inoltre essere previsto, tra i comuni aderenti, un sistema di controllo e monitoraggio sull'efficacia dell'attività, mediante la costituzione di un ufficio comune o delegando tale attività all'ente capofila[53], come individuato dalla convenzione[54].

Al contrario, con l'unione dei comuni si dà vita a un nuovo ente locale, costituito da almeno due comuni, di norma contermini. In quanto ente autonomo, l'unione dei comuni sarà dotata di statuto e di organi rappresentativi proprio per l'esercizio delle proprie funzioni: si tratta, in ogni caso, di una forma istituzionale di associazione tra comuni, e non già di un ente territoriale di secondo grado rispetto al comune.

L'Unione è formata a seguito della deliberazione dei consigli comunali, che ne approva atto costitutivo e statuto: all'interno di quest'ultimo saranno individuati gli organi, le modalità per la costituzione, le funzioni e le relative risorse. Inoltre, lo statuto dell'unione di comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento

---

47 Cfr. il commento alla sentenza di A. Scarsella in *La Gazzetta degli enti locali*,7 marzo 2019.

48 Art. 30, comma 1, d.lgs. n. 267/2000.

49 Art. 30, comma 2, d.lgs. n. 267/2000.

50 Cfr. G. Rolla, *Manuale di diritto degli enti locali*, Maggioli Editore., 1993.

51 Art. 42, d.lgs. n. 267/2000.

52 Art. 50, d.lgs. n. 267/2000.)

53 I costi della gestione associata sono ripartiti tra i comuni aderenti e sono inseriti nel bilancio del comune capofila, per quanto riguarda la gestione del personale, gli addetti alle funzioni associate rimangono alle dipendenze dei rispettivi comuni.

54 Art.30, comma 4, d.lgs. n. 267/2000. Si confronti M. Bertolissi, (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 2002.

e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali. Sarà poi il consiglio dell'unione, se del caso, ad intervenire sulle sue successive modifiche e integrazioni (autonomia statutaria dell'unione). È inoltre individuato un presidente, scelto tra i sindaci dei comuni formanti l'unione, e la giunta, anch'essa formata dai componenti delle giunte comunali. Quanto al presidente, è previsto che egli si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni.

Il consiglio è invece composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, nel rispetto delle minoranze e della rappresentanza di ogni comune. Con riferimento a costoro, l'art. 32, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000 sancisce il principio di gratuità delle cariche, tale per cui gli organi dell'unione sono formati senza nuovi o maggiori per la finanza pubblica. A tal proposito è stato previsto che, in caso di trasferimento di dipendenti dal comune all'unione, le risorse già quantificate dal comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle risorse dell'unione[55]. La gestione associata di funzioni, in effetti, deve svolgersi in modo tale da non superare la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata dai singoli comuni.

La definizione del numero dei consiglieri è demandata allo statuto: per essi è prevista l'applicazione delle disposizioni più favorevoli in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconferibilità relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, agli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma solamente per il primo mandato.

La legge n. 56/2014 ha individuato nell'unione dei comuni uno strumento fondamentale per l'adempimento degli obblighi di gestione associata delle funzioni, modificandone la disciplina. Più in particolare, è stata abolita l'unione speciale dei comuni fino a 1000 abitanti, facendo salve quella obbligatoria per i comuni fino a 5000 abitanti (3000 se ricompresi in comunità montane) per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quella facoltativa, per l'esercizio di determinate funzioni, per gli altri enti.

Da un punto di vista organizzativo, è possibile individuare un modello con un unico ufficio, ubicato in una sede apposita, e un modello con uffici distribuiti a rete, in cui le attività sono svolte nei singoli

Comuni. Tale modello è solitamente preferito, in quanto consente l'erogazione dei servizi secondo una logica di prossimità.

Tra le forme associative ormai superate si trovano poi i consorzi e le comunità montane. I consorzi (art. 31, d.lgs. n. 267/2000) rappresentavano forme di cooperazione tra enti territoriali per l'esercizio congiunto di talune attività; oggi i consorzi di funzioni sono stati soppressi dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, mentre i consorzi di servizi sono stati progressivamente superati dallo svolgimento delle relative attività attraverso partecipazioni in società di diritto privato.

Quanto alle comunità montane, esse erano istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 per la gestione, tutela e valorizzazione dei territori montani; tuttavia, il loro numero si è progressivamente ridotto, in uno con la modifica dei parametri altimetrici per il conferimento della qualità della "montanità".

Escluso ogni finanziamento statale, le comunità montane (talora trasformate in unioni di comuni montani) sono sopravvissute solo in alcune regioni; un tentativo di rivitalizzazione tuttavia è in corso.

Nel momento in cui si scrive, la definizione e la classificazione dei comuni montani è oggetto di discussione in Parlamento (DDL n. 1054, recante "Disposizioni per il

55 Art. 1, comma 114, legge n. 56/2014.

riconoscimento e la promozione delle zone montane")[56]. Il disegno di legge[57] intende ancorare la "montanità" di un'area – presupposto per l'accesso a finanziamenti e incentivi – a dati definiti dall'ISTAT e sottoposti a revisione annuale. Con riferimento alle aree così definite, le politiche saranno veicolate attraverso la Strategia nazionale per la Montagna Italiana (SMI), definita con un orizzonte triennale dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati, previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

Il fondo predisposto per le comunità montane, comunque, appare di esigua entità (100 milioni di euro annui) e difficilmente sarà sufficiente ad invertire la tendenza allo spopolamento delle aree interne: fenomeno che lo stesso Governo, nel nuovo Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-2027 (PSNAI), ha definito addirittura come irreversibile per determinate aree marginali del Paese[58].

La resilienza delle zone montane dipenderà, perciò, dalla lungimiranza delle Regioni e dalla loro capacità di mettere a sistema con le risorse statali i fondi regionali di cui dispongono. Ad oggi consta che dodici regioni si siano dotate di una legge regionale per lo sviluppo della montagna.

Per favorire la gestione associata di funzioni, tuttavia, si ritiene imprescindibile una norma cornice statale che dovrebbe scaturire in sede di riscrittura del Tuel e che dovrebbe confermare un ruolo propulsivo per le regioni, cui è affidato il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo anche attraverso incentivi[59]. Lo Stato, invece, eroga contributi e agevolazioni per l'ipotesi di stipulazione di convenzioni, formazione di unioni di comuni e fusioni, nel rispetto del patto di stabilità interno.

7. Il ruolo delle Regioni: il "modello" Emilia-Romagna.

Come visto, con legge statale sono state individuate le funzioni fondamentali dei comuni anche nelle materie la cui disciplina è demandata alle Regioni[60]. Dopo averne offerto un'enucleazione, infatti, la legge statale aveva previsto l'obbligo di gestione associata, demandando alle regioni il compito di individuare con legge regionale la dimensione territoriale ottimale a tal fine[61]. Eppure, durante la vigenza del predetto obbligo, il ruolo di impulso assegnato alle regioni è stato assolto in maniera assai sporadica.

Eccezioni rilevanti sono quelle delle regioni Piemonte, Lombardia, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna (su quest'ultima ci si intende soffermare a breve), che maggiormente hanno legiferato in punto di riordino territoriale[62]. Si tratta di regioni settentrionali: è questo un ulteriore segnale del divario del Paese. In effetti, non è un caso che solo il 12% delle Unioni dei comuni italiane si sia formato al Sud, mentre il fenomeno delle fusioni ha visto come protagoniste soprattutto le regioni settentrionali, che meglio hanno saputo introdurre incentivi economici e risorse, essenziali in un contesto in cui l'obbligo di gestione associata è rimasto puramente virtuale. Risultati tangibili sono stati

---

56 Allo stato, disposizioni speciali per la montagna sono dettate dall'art. 1, legge 31 gennaio 1994, n. 97, che reca azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna sotto i profili territoriale, economico, sociale e culturale. Già la legge n. 97/1994 aveva istituito il Fondo nazionale per la montagna (art. 2).

57 Per un'analisi del disegno di legge, si veda Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, *Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane* (A.S. n. 1054), 7 maggio 2024.

58 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne, marzo 2025, 142.

59 Art. 33 d.lgs. n. 267/2000.

60 Cfr. L. Vandelli, *ult. op. cit*.

61 Cfr. art. 33, comma 3, d.lgs. n. 267/2000.

62 Cfr. G. Xilo - F. Ravaioli, *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto* in P. Messina (a cura di), *L'associazionismo intercomunale:politiche e interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Centro di ricerca "G. Lago" Universita' di Padova, 2009.

possibili solo in virtù dello spirito volontaristico dei sindaci, nei casi in cui abbiano costruito strategicamente un progetto di aggregazione destinato a durare[63].

Chi si è occupato della materia[64] ha messo in luce il fondamentale ruolo di regia, coordinamento e promozione svolto dalle Regioni, essenzialmente nella forma della predisposizione di piani di riordino territoriali, nella previsione di uffici regionali preposti e di finanziamenti specifici per la realizzazione di studi di fattibilità finalizzati all'aggregazione dei servizi tra comuni[65]: tutte attività che i piccoli comuni, con le esigue risorse economiche di cui dispongono, non potrebbero svolgere autonomamente.

Particolarmente meritorio, in questa prospettiva, è il c.d. modello Emilia-Romagna, che costituisce un esempio virtuoso di accompagnamento all'associazionismo tra comuni. Nel quadro dettato con legge regionale 26 aprile 2001, n. 11, recante *Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali*, molte unioni si sono costituite in Emilia-Romagna, e in particolare nel 2008[66] e nel 2012[67]. Con legge 21 dicembre 2012, n. 21, l'Emilia-Romagna da un lato ha attuato un piano di riordino territoriale, che negli anni a seguire ha dato inizio ad un'importante evoluzione; dall'altro ha organizzato appositi *infoday* (in formato laboratoriale) per i comuni. I risultati non hanno tardato ad arrivare, se si pensa che ad oggi constano 39 unioni emiliano-romagnole[68].

Le modalità e gli obiettivi per sostenere l'esercizio associato delle funzioni sono definite a mezzo di un periodico Programma di riordino territoriale, solitamente avente durata triennale. Si tratta di un vero e proprio piano di rafforzamento organizzativo ed amministrativo delle Unioni di Comuni finalizzato a migliorare le capacità di costruire politiche di sviluppo[69].

La virtuosità dell'Emilia-Romagna non è legata tanto all'assecondamento delle volontà locali, quanto piuttosto al contributo della struttura regionale alla buona riuscita del percorso di associazione, grazie ad una stretta collaborazione con i Comuni in particolare nelle attività di partecipazione locale.

Fra le diverse iniziative promosse dalla Regione Emilia-Romagna a supporto dell'associazionismo intercomunale spiccano anche i finanziamenti per la realizzazione di studi di fattibilità finalizzati all'aggregazione dei servizi tra Comuni. Nell'ambito del Programma 2024-2026, per l'annualità 2025 sono state messe a disposizione risorse per quasi venti milioni di euro, di cui la metà provenienti da fondi regionali.

Questi finanziamenti servono per la realizzazione degli studi di fattibilità, con i quali sono definite le caratteristiche principali e viene individuata una metodologia,

---

63 Cfr. B. Susio – E. Barbagallo – D. Rumpianesi, *Da molti a uno. La Fusione dei comuni*, Edizioni strategiche, 2016. Si parla della c.d. "fusione strategica" che parte dalla costruzione di una visione di sviluppo e che porta alla creazione di una nuova identità ed è contrapposta alla "fusione fredda" sollecitata solo dagli incentivi economici.

64 Così L. Vandelli, *La regione come centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni delle Province: osservazione a sentenza Corte costituzionale 15 luglio 1991, n. 343*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, n. 4, 2738 e ss.

65 Cfr. A. Cestari - R. Dalla Torre, *La fusione fa la forza*, Franco Angeli, 2018.

66 La legge regionale 30 giugno 2008, n. 10, recante *Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni*, ha trasformato in Unioni le associazioni di comuni.

67 Con legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 recante *Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*", l'Emilia-Romagna ha previsto strumenti di incentivazione finanziaria per le Unioni di Comuni e le fusioni, mettendo a disposizione la sua assistenza tecnica per l'impostazione delle questioni istituzionali e l'elaborazione dei relativi atti ed eroga agli enti locali che abbiano specificamente deliberato in proposito contributi destinati a concorrere alle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni (art. 27). Il Titolo II ha costituito gli ambiti territoriali ottimali e ha previsto il superamento delle comunità montane.

68 Cfr. Regione Emilia-Romagna, Atti amministrativi, Giunta regionale, delibera 26 maggio 2025, n. 816, seduta numero 24.

69 E. Malossi, *L'esperienza della regione Emilia-Romagna in materia di riorganizzazione degli enti locali*, webinar Ifel 18 marzo 2020.

indicando, per quanto riguarda le finalità, che lo studio di fattibilità è uno strumento conoscitivo utile a supportare le valutazioni relative all'opportunità di adottare scelte di tipo associativo o di ampliare l'ambito di operatività delle entità intercomunali già esistenti. Una volta predisposta la bozza dello studio di fattibilità[70], quella è presentata ai sindaci e diventa l'oggetto del percorso di partecipazione con i cittadini.

I Comuni organizzano quindi autonomamente una serie di incontri per discutere la bozza dello studio di fattibilità, sviluppati per tema (ad esempio welfare, gestione del territorio, scuola, associazionismo, cultura e sport, ecc.) o per territorio (ad esempio in tutte le frazioni dei Comuni), a seconda delle esigenze. La Regione chiede ai Comuni di indicare un referente unico (tra tutti i Comuni) per il percorso di comunicazione, con il ruolo di coordinatore e di sintesi rispetto a tutte le iniziative. In definitiva, il modello Emilia-Romagna insegna che, laddove le risorse siano messe a terra adeguate risorse e l'associazionismo parta dal basso, i risultati sono significativi e duraturi.

8. La gestione associata nella Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI).

Nel 2014 il Governo italiano ha dato vita alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, per tentare di arrestare lo spopolamento e la crisi economica di questi territori e provare a valorizzarne le potenzialità di sviluppo[71]. Le aree interne rappresentano il 60% del territorio nazionale, circa 13 milioni e mezzo di abitanti, il 52% dei comuni italiani. Si tratta di piccoli centri con scarsità di personale e di risorse economiche, distanti dai poli di offerta dei servizi essenziali dell'istruzione, della salute e della mobilità[72].

La Snai è una politica pubblica che finora ha visto coinvolte 72 aree, il 17% dei comuni italiani e oltre 1000 sindaci per 2 milioni di abitanti. Tra le sue caratteristiche fondanti c'è il prerequisito per entrarne a far parte ovvero l'associazionismo intercomunale.

Il Comitato tecnico per le aree interne ha individuato l'aggregazione territoriale quale prerequisito essenziale e abilitante per l'accesso alla Snai, in quanto i piccoli comuni delle aree interne per svolgere adeguatamente i propri compiti avrebbero dovuto ricorrere ad una gestione associata di funzioni e servizi[73]. Si tratta di un'opportunità, piuttosto che un obbligo: associando almeno due funzioni fondamentali questi comuni possono conseguire obiettivi di efficienza e di economicità nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Il prerequisito associativo previsto dalla Snai[74] può essere assolto o mediante unione dei comuni[75] o mediante convenzione per l'esercizio di almeno due funzioni fondamentali o anche specifici servizi di tali funzioni (es. servizi turistici, sviluppo economico, servizi informatici e digitali), strumentali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla Snai[76]. Nell'ambito della programmazione 2021-2027, in particolare, è stata prevista per le convenzioni una durata minima pari a

---

70 http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/studi-di-fattibilita/incentivi-agli-studi-di-fattibilita/delibera-di-g-r-n-987-2018/delibera-di-g-r-n-987-2018-disciplina-incentivi-per-studi-di-fattibilita

71 Cfr. D. Labonia – S. Costantini, *La strategia nazionale per le aree interne: una strategia integrata e multilivello*, in *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Ifel-Formez; nonché I comuni della strategia nazionale aree interne, Ifel-Anci, 2015.

72 Cfr. *Strategia nazionale per le aree interne: definizioni, obiettivi, strumenti e governance* - Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, Accordo di partenariato 2014-2020.

73 Cfr. C. Fusco – F. Monaco, *La scelta associativa nella Snai: il senso di un processo*, in *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Ifel-Formez, 2019.

74 Cfr. *Il prerequisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia nazionale per le Aree Interne*, documento di lavoro 1° giugno 2017.

75 Si veda S. Manestra – G. Messina – A. Peta, *L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 452, 2018.

76 Accordo di Partenariato 2014-2020

5 anni. La convenzione deve coinvolgere almeno il 60/70% dei comuni dell'area, deve prevedere un responsabile e un ufficio di coordinamento. Il termine ultimo per l'assolvimento del prerequisito è la sottoscrizione dell'accordo di programma quadro che arriva dopo l'approvazione della strategia di sviluppo dell'area.

Operando un bilancio della prima fase di programmazione, relativa agli anni 2014-2020, i risultati sono positivi specialmente laddove erano già radicate soluzioni aggregative preesistenti. In effetti, di 48 aree che hanno predefinito il requisito associativo, mentre diciotto aree hanno optato per una o più convenzioni tra comuni, altre aree hanno optato per la conferma delle soluzioni aggregative preesistenti sia unioni di comuni che comunità montane(77). Si tratta, in particolare, delle aree del Nord del Paese, dove era già consolidato il fenomeno della gestione associata; 20 aree su 48, soprattutto al sud, hanno invece sperimentato nuove soluzioni associative: rispetto ad esse, è stata proprio la SNAI a costituire un incentivo(78).

Oltre ad un'analisi quantitativa, però, bisogna segnalare criticamente anche che, da un punto di vista qualitativo, le funzioni più indicate non sono state tra le più pregnanti, essendo stata indicata 32 volte la protezione civile(79), 30 volte il catasto e solo 13 volte la pianificazione urbanistica.

Negli obiettivi della Snai si ritrovano quindi molti elementi di continuità rispetto ai diversi interventi normativi che si sono succeduti negli anni in Italia in materia di riordino territoriale: lo sviluppo delle capacità amministrative locali, la previsione di incentivi economici per le gestioni associate, le forme associative, il ruolo di spinta giocato dai sindaci e la regia affidata alle Regioni.

In continuità con quanto sperimentato nel ciclo 2014-2020, la SNAI 2021-2027 che ha individuato 56 nuove aree oltre alle preesistenti, proseguirà nel potenziare i servizi di cittadinanza e nel promuovere iniziative per lo sviluppo economico e l'occupazione delle aree interne selezionate(80).

Il Piano Strategico nazionale per le Aree Interne (PSNAI)(81) prevede infatti il rafforzamento del requisito associativo, inteso non più come mera condizione preliminare o temporanea per l'attuazione delle strategie, come nella passata programmazione, ma come un vero e proprio presupposto strutturale e permanente(82). Per il futuro, quindi, risulta necessario che, a fianco di un presidio tecnico-amministrativo, tra le aree associate si realizzi pure un presidio politico, così da conferire una maggiore legittimazione ai soggetti chiamati a mettere a terra gli investimenti previsti dalla Strategia(83). Si trat-

---

77 Cfr. A. Corbello - A. Picucci, *Le aree analizzate: i caratteri demografici e territoriali, le soluzioni associative adottate*, in *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Ifel-Formez.

78 G. Xilo, *Esiti e lezioni apprese*, in *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Ifel-Formez.

79 L'art. 1, comma 112, legge n. 56/2014 prevede che nel caso in cui l'esercizio della funzione di protezione civile sia stato conferito all'unione di comuni, tale funzione fondamentale è attribuita limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale.

80 Sulle prospettive per il nuovo ciclo di programmazione si rinvia a G. Cardillo, *La SNAI da politica sperimentale a politica strutturale*, in *Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne*, Quaderni Formez-PA, 77 e ss.,2023

81 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne, marzo 2025

82 "Rafforzare le Convenzioni per l'associazione delle funzioni fondamentali, le Unioni di Comuni o altri strumenti previsti diventa ora un passaggio indispensabile, che consente di promuovere in modo stabile politiche territoriali e servizi efficienti per i cittadini, al quale la normativa SNAI dedica requisiti più stringenti" (v. PSNAI all. 4, par. 2.4 "I criteri per l'assolvimento del requisito").

83 Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne, marzo 2025.

ta, in definitiva, di un'ulteriore conferma dell'importanza di un riordino territoriale e dell'esigenza di non rimanere in mezzo al guado.

9. Conclusioni.

La gestione associata delle funzioni, quale obbligo eteronomo, presentava senz'altro alcune criticità, prima fra tutte quella di muovere da un approccio prettamente "economicista" alla questione[84]. Ma se è pur vero che le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica oggi appaiono meno impellenti, non per questo sono scomparse le necessità di semplificazione e di razionalizzazione dei territori.

La rimozione dell'obbligo di gestione associata, in effetti, non fa venire meno l'esigenza di un processo di riordino territoriale, purché si persegua la strada dell'incentivazione e della promozione, mirando ad un associazionismo "autonomo". Un tale processo dovrà essere sostenuto a tutti i livelli istituzionali[85], creando delle sinergie tra i livelli di governo.

A tal fine, sarà necessario che la normativa di settore sia riordinata in una logica di semplificazione, coordinamento e stabilità delle norme di riferimento e degli incentivi economici, anche attraverso la compilazione di un nuovo testo unico degli enti locali, come visto in cantiere nel momento in cui si scrive. Solo attraverso una siffatta opera di riorganizzazione istituzionale, con vocazione generale, si potranno sviluppare gli auspicati processi di cooperazione territoriale: leggi con portata più limitata, come la nuova legge sulla Montagna, potranno conseguire effetti solo parziali.

Appare necessario all'uopo preliminarmente definire con chiarezza i diversi ruoli di regia e di impulso dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nei processi di aggregazione dei comuni, definendo bene il compito delle Regioni alla luce sia del diverso grado di protagonismo che queste ultime hanno assunto negli anni in materia di riordino istituzionale, sia della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale, che ha collocato la materia della unione di comuni fra le competenze legislative esclusive dello Stato.

Una riflessione dovrà riguardare il principio di gratuità delle cariche per le forme associative e le norme del Testo unico degli enti locali in materia di *status* degli amministratori locali, al fine di verificare se le stesse garantiscono pari trattamento tra amministratori lavoratori dipendenti ed autonomi, e per non creare le condizioni per una discriminazione di fatto nell'accesso alle cariche pubbliche. La complessità sociale, economica e normativa del nostro tempo chiede sempre più a sindaci ed assessori comunali di dedicare all'amministrazione molto più del proprio tempo e del loro lavoro rispetto al passato. Similmente, occorrerà riflettere sulla professionalità e la qualificazione del personale dei piccoli comuni, nonché sull'adeguatezza del loro trattamento economico. Il riordino territoriale dovrà oltretutto andare al di là del mero criterio demografico, tendendo a valorizzare gli ambiti ottimali di collaborazione politica già delineati in alcuni modelli organizzativi flessibili alle esigenze territoriali (l'esempio può essere dato dai distretti sociosanitari, o dai collegamenti di vallata).

E infatti, soltanto attraverso la gestione associata i piccoli comuni potranno raggiungere livelli di adeguatezza territoriali, demografici e gestionali tali da riuscire a mantenere spazi di autonomia, senza vedersi sottratte le competenze di cui sono titolari in base alla Costituzione a vantaggio dei livelli superiori di governo del territorio. Solo

84 Per un'analisi delle criticità, si vedano le informative sullo stato di attuazione della normativa per la Gestione Associata Obbligatoria (GAO) fornite dal Ministero dell'interno, nel corso del 2015, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in R. Pacella – G. Milanetti – G. Verde, *Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, Rapporto di fine anno 2015 "Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti dall'accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*", Ministero dell'Interno, 2015.

85 Sui vantaggi derivanti dalla gestione associata cfr. M. Mordenti – P. Monea, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali*, in *Comuni d'italia*,2003, n. 2, 15 e ss.

attraverso la messa in comune di risorse e professionalità sembra potersi consentire una piena attuazione del principio di uguaglianza tra cittadini e di quelli di adeguatezza, proporzionalità, sussidiarietà, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, così contrastando la frammentazione territoriale e consentendo ai piccoli comuni di essere maggiormente competitivi, di crescere in maniera virtuosa, di superare i rispettivi punti di debolezza trasformandoli in punti di forza capaci di soddisfare le esigenze delle imprese e migliorare la qualità della vita dei cittadini[86].

Ma il successo del percorso di riforma auspicato non dipenderà solamente da fattori istituzionali. Un peso rilevante dipenderà da come i sindaci esprimeranno le loro scelte, dalla loro capacità di fare squadra e dalla convinzione con cui porteranno avanti il progetto nel medio-lungo periodo, con lungimiranza e strategia, andando oltre le mere contingenze dei risultati elettorali.

86 Per l'importanza della flessibilità istituzionale nel governo delle aree interne, si rinvia a P. Galeone, *Flessibilità istituzionale e politiche di sostegno tecnico all'associazionismo comunale*, in *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Ifel-Formez, 181 e ss., 2019