

Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale

Fulvio Leonzio

Dopo alcune osservazioni introduttive, l'elaborato ricostruisce l'evoluzione normativa e giurisprudenziale delle Unioni di Comuni, approfondendo una recente sentenza del Consiglio di Stato relativa ad una lite, sorta tra il Comune di Mirandola e l'Unione Comuni Modenesi Area Nord, sulla legittimità dell'esercizio della potestà di recesso della municipalità. La vicenda è l'occasione per riflettere sul difficile equilibrio tra l'associazionismo intercomunale, quale strumento fondamentale per tendere verso l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni ex art. 118 Cost., e l'autonomia comunale sancita nell'art. 114 Cost. In questo contesto, le Unioni attuali rischiano di risultare fragili quando la collaborazione intercomunale non sia supportata da un reale disegno politico condiviso.

1. Cenni introduttivi: le Unioni di Comuni quale antidoto alla frammentazione comunale

A vent'anni dalla modifica dell'art. 118 Cost., nell'interrogarsi sull'incompiuta attuazione del riparto di funzioni tra livelli di governo alla luce degli inediti principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'attenzione non può che focalizzarsi sui Comuni. Il livello di governo municipale è senza dubbio il centro gravitazionale della riforma costituzionale del Titolo V, in quanto ente locale di prossimità e conseguentemente immediato destinatario di funzioni ex art. 118, comma 1¹.

¹ *Ex multis*, F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta: atti del Seminario, Roma, 11 giugno 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 94; T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 11 maggio 2013, p. 7; C. PINELLI, *Gli enti d'area vasta nella riforma*

Se tale nuova, dirompente distribuzione si giova, da un punto di vista strettamente politico, della storica fiducia di cui i Comuni godono nel nostro ordinamento, essa è allo stesso tempo vittima della perdurante, ed apparentemente invincibile, parcellizzazione comunale. Nonostante l'eccessiva frammentazione delle municipalità nel nostro ordinamento sia risalente, il quadro ad oggi non è sostanzialmente cambiato: 5.535 sono ancora i Comuni italiani sotto i 5.000 abitanti, il 70,03% del numero totale, nei quali si contano 9.742.885 residenti, pari al 16,52% della popolazione nazionale². Nel tentativo di contrastare il fenomeno, uno dei pochi strumenti che ha dato nel tempo buona prova di sé – più delle fusioni, ancora deficitarie sia per numero, sia per dimensione dei Comuni cui hanno dato origine³ – è *quello delle Unioni di Comuni, forma istituzionale di cooperazione intercomunale*, da lungo tempo prescelta dal legislatore per rafforzare il livello di governo municipale⁴. L'istituto delle Unioni di Comuni è deputato al raggiungimento di più efficienti livelli di gestione delle funzioni per il tramite del fenomeno del c.d. *upscaling*⁵:

del governo locale intermedio, in *Ist. del Fed.*, 3, 2015, p. 3 ss.; W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale: autonomia e rappresentatività in discussione. Una introduzione*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo comunale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 10-11; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali* – settima edizione, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 188; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, p. 3 ss.; C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost. Proposte per una ripartenza*, in *Federalismi.it*, 20, 2022.

² www.tuttitalia.it/comuni-minori-5000-abitanti. Elaborazione su dati aggiornati al 01/01/2022 (Istat).

³ M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del Fed.*, 2, 2020, p. 305 ss.

⁴ A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale in Italia*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunale in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2014, p. 251 ss.; G. MELONI, *Autonomia costituzionalmente garantita ed esercizio associato delle funzioni comunali*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunale*, cit. p. 417 ss.; I. PIAZZA, *Le unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo comunale*, cit., p. 24; M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2017, p. 616; S. BOLGHERINI, M. CASULA. M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 62 ss.; S. IOMMI, *La lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, p. 346 ss.

⁵ Il concetto di *upscaling* funzionale si riferisce all'aumento di scala nell'esercizio di funzioni e servizi, all'interno di un'area più vasta di quella comunale, ma senza modificare direttamente i confini territoriali tra enti. Per approfondire, S. BOLGHERINI, M. CASULA. M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino*, cit., p. 38 ss.

pertanto, in un'ottica prettamente funzionalistica, attuativa della disciplina costituzionale e, in particolare, del principio di adeguatezza⁶. Ad ogni modo, la centralità delle Unioni nel panorama locale italiano non trova un sufficiente contraltare a livello di tutela costituzionale, alla luce del combinato disposto degli artt. 114 e 117, comma 2 lett. p), che cristallizza la preminenza, e conseguente autonomia, del Comune rispetto all'Unione di cui esso fa parte, rendendo quest'ultima fisiologicamente precaria⁷. Nel complesso equilibrio tra esigenza funzionale delle Unioni e autonomia costituzionale dei Comuni, le prime hanno comunque avuto un costante incremento, a cui si affianca un progressivo aumento di funzioni e servizi ad esse conferite⁸. In questo contesto si inserisce una recente sentenza del Consiglio di Stato⁹, nella quale il Giudice formula interessanti riflessioni in tema di vincolo associativo tra Comuni partecipanti ad una Unione e loro potestà di recesso dalla forma istituzionale di cooperazione. Dall'analisi della decisione sarà possibile ricavare alcuni spunti utili a valutare limiti e potenzialità del modello dell'Unione quale strumento di superamento della frammentazione comunale; non prima di aver ripercorso l'evoluzione normativa e le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in tema di forme associative intercomunali.

⁶ Sul punto, è particolarmente chiaro L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 86 «Nel nuovo disegno costituzionale, le forme di associazionismo e di cooperazione tra Comuni si configurano come elemento essenziale del sistema locale. È a queste forme, in effetti, che si affida – particolarmente, ma non soltanto, nei Comuni minori – la realizzazione del principio di adeguatezza sancito dall'art. 118», il quale parla altresì di «inscindibile rapporto tra adeguatezza e intercomunalità». V. anche G. MELONI, *Autonomia costituzionalmente garantita*, cit., p. 421; P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, p. 5.

⁷ *Ex multis*, W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale* cit., pp. 10 ss.; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico* cit., p. 4; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Le unioni di Comuni tra legislazione statale e regionale: spunti per la costruzione di modelli di cooperazione differenziati*, in M. DE GNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, Castelvecchi, in corso di pubblicazione, 2022, p. 260.

⁸ Secondo il "Dataset Unioni" del progetto Italiae della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari regionali e delle autonomie (www.italiae.affariregionali.it), le Unioni attive sono attualmente 420 e coinvolgono 2.579 comuni, corrispondenti nel complesso a più di 9 milioni di abitanti.

⁹ Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2022, n. 4647.

2. *L'evoluzione normativa delle Unioni. I precedenti della Corte costituzionale e l'oscillante individuazione della competenza legislativa*

È noto che dopo un'iniziale parentesi normativa, di scarso successo, in cui le Unioni di Comuni vennero preordinate ad una successiva fusione tra i Comuni¹⁰, con modifiche normative avviate dalla l. 3 agosto 1999, n. 265, poi confluita nel TUEL, e culminate nella riforma del Titolo V¹¹, esse hanno cambiato pelle, declinandosi nella direzione dell'esercizio associato delle funzioni in un'ottica di efficienza ed economia di scala. L'eliminazione della finalizzazione verso la fusione ha contribuito a vincere l'iniziale diffidenza delle municipalità verso la cooperazione intercomunale istituzionale¹². Alla luce del nuovo riparto di competenze legislative disposto dall'art. 117, comma 2, lett. p), la dottrina si è interrogata sin dall'origine sul margine di intervento legislativo attribuito al legislatore centrale dalla Costituzione, con un interesse direttamente proporzionale al crescere della diffusione dell'istituto sul territorio. Una prima risposta, per quanto indiretta, è giunta dalla Corte Costituzionale tra il 2005 e il 2009: sulla base di un'interpretazione rigida del dettato costituzionale, il Giudice delle leggi ha qualificato le forme associative quali mere proiezioni dei singoli Comuni partecipanti, prive di tutela costituzionale diretta e pertanto non riconducibili alla potestà legislativa statale¹³. Se

¹⁰ L. 8 giugno 1990 n. 142, art. 26. Sul punto V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni tra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2, 2012, p. 5; A. POGGI, *Unione e fusione di Comuni*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p. 107; A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale*, cit., p. 257 ss.; I. PIAZZA, *Le unioni di comuni* cit., p. 25; M.P. GUERRA, *È ancora in agenda* cit., p. 609 ss.; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit., pp. 8-9.

¹¹ L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

¹² V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni* cit., p. 6; A. POGGI, *Unione e fusione*, cit., p. 107; A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale*, cit., p. 262 ss.; I. PIAZZA, *Le unioni di comuni*, cit., p. 26; M.P. GUERRA, *È ancora in agenda*, cit., p. 613 ss.; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit., pp. 8-9.

¹³ Tra le decisioni più significative Corte Cost. 20 giugno 2005, n. 244, Corte Cost. 16 luglio 2009, n. 237 le quali, pur occupandosi di Comunità montane, affermarono in maniera netta e apparentemente estendibile alle Unioni di Comuni la spettanza alla competenza legislativa residuale delle Regioni della disciplina dell'ordinamento delle forme associative intercomunali, facendo riferimento l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. ai soli Comuni, Province, Città metropolitane. Per approfondire, V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni*, cit., p. 12 ss.; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012, p. 10 ss.; T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali*

il riparto di competenze legislative così delineato poteva apparire sufficientemente coerente con l'art. 32 TUEL, data la sua disciplina "leggera" delle Unioni di Comuni, la c.d. legislazione della crisi (2010-2012)¹⁴ è intervenuta in maniera ben più penetrante sulle Unioni, arrivando persino ad introdurre, tra le altre modifiche¹⁵, un'inedita forma obbligatoria di esercizio associato di funzioni fondamentali per i piccoli Comuni con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78¹⁶. Di fronte a questi profondi interventi del legislatore statale, manifestamente incoerenti con l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. come interpretato dalla Consulta, quest'ultima, chiamata a valutare in più occasioni la loro legittimità, li ha ricondotti alla ben nota competenza concorrente del "coordinamento della finanza pubblica"; ad ogni modo, la serie di decisioni del Giudice delle leggi non ha inciso direttamente sull'orientamento relativo alla competenza residuale regionale in tema di associazionismo comunale, al di là delle contingenze

cit., p. 14 ss.; A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale*, cit., p. 270 ss.; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit., p. 12 ss.

¹⁴ Sul tema della legislazione della crisi e sul complessivo neocentralismo legislativo da essa derivato, in un'ottica di risparmio di spesa v. L. VANDELLI, *Gli enti locali nel processo di regionalizzazione, tra garanzia e partecipazione*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica*, cit. p. 46; F. BILANCIA, *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Ist. del Fed.*, 1, 2014, p. 7; G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del Fed.*, 1, 2014, p. 29 ss.; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. del Fed.*, 2, 2014, p. 199. Particolarmente pregnanti sono G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022 nell'affermare «Il "dilagante neocentralismo della legislazione della crisi" trova in Italia un terreno particolarmente fertile, e il recupero da parte dello Stato di molte politiche, sia congiunturali che strutturali, già devolute alle autonomie territoriali, diviene la "ricetta nazionale" per la cura dei problemi del Paese» p. 87 e ancora «Nel nuovo scenario di crisi, l'autonomia cessa di essere una virtù e assume i contorni del vizio» p. 89.

¹⁵ Tra le norme più significative: il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 introdusse l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni fino a 5.000 abitanti, o 3.000 se appartenenti a Comunità montane; il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 introdusse una ulteriore tipologia di Unione per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, preordinata ad una fusione de facto (ma mai entrata in vigore, sino all'abrogazione del provvedimento con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95); il d.l. 95/2012 aggiornò l'elenco di funzioni fondamentali dei Comuni, originariamente disciplinato dal d.l. 78/2010 (quest'ultima versione è tuttora in vigore).

¹⁶ V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni* cit., p. 7 ss.; A. POGGI, *Unione e fusione*, cit., p. 108 ss.; A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale in Italia* cit., p. 277 ss.; I. PIAZZA, *Le unioni di comuni*, cit., p. 28 ss.; M.P. GUERRA, *È ancora in agenda*, cit., p. 614 ss.

finanziarie¹⁷. Da ultimo, il legislatore statale ha innovato significativamente l'ordinamento locale con la l. 7 aprile 2015, n. 56. (legge Delrio)¹⁸, ambiziosa nella sua impostazione di sistema e finalizzata al rafforzamento del livello comunale a scapito di una contestuale, complessiva revisione della dimensione d'area vasta. L'intervento normativo, come noto, ha rivolto lo sguardo anche alla cooperazione intercomunale, vista come strumento necessario per garantire che i Comuni potessero svolgere quel ruolo centrale nel panorama locale immaginato dalla riforma¹⁹. La Corte costituzionale, interrogata sulla legittimità di un intervento che sembrava sotto plurimi aspetti in violazione del dettato costituzionale, con una decisione molto discussa e da taluni apertamente criticata²⁰, anche per quanto riguarda il profilo qui di interesse ha ritenuto la normativa legittima: cambiando radicalmente il proprio precedente orientamento, la Consulta ha qualificato le Unioni di Comuni quali «forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo (...) un ente territoriale

¹⁷ Tra le decisioni più significative Corte Cost. 10 febbraio 2014, n. 22 e Corte Cost. 10 marzo 2014, n. 44. Per approfondire, V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni* cit., p. 17; T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali*, cit., p. 16; W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale*, cit., p. 12.

¹⁸ Su cui L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province. Unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014.; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015.

¹⁹ Sulla normativa delle Unioni di Comuni come modificata dalla legge Delrio v. A. POGGI, *Unione e fusione*, cit., p. 110 ss.; C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": Il riordino del governo locale - norme in materia di unioni e fusioni*, in *Gior. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 794 ss.; I. PIAZZA, *Le unioni di comuni*, cit., pp. 32 ss.; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019, p. 5 ss.

²⁰ Il riferimento è a Corte Cost. 24 marzo 2015, n. 50. Sulle plurime questioni di legittimità costituzionale affrontate dal Giudice delle leggi nella decisione e sulla stringatezza dell'impianto motivazionale, v. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2015; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. Cost.*, 2, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta stalinista?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015; G. SERGES, *L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività 'indiretta' degli organi istituzionali*, in *Giur. Cost.*, 2, 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, 2, 2015.

ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117²¹, sottolineando così la natura delle Unioni quali proiezioni dei Comuni e sconfessando la riconduzione della materia delle forme associative alla potestà residuale regionale²². La disciplina giuridica che ne è emersa, forse non brillante per organicità, vede oggi convivere, almeno da un punto di vista formale, due diverse tipologie di Unioni di Comuni: da un lato, si collocano le Unioni di Comuni istituite su pura base volontaristica, con l'obiettivo dell'esercizio associato di funzioni e in un'ottica di rafforzamento della cooperazione istituzionale a livello municipale; dall'altro, rimane in vigore la previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 per i Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane. È tuttavia noto come il secondo modello sconti forti problemi applicativi²³ che ne hanno nella sostanza impedito l'attuazione²⁴. A questa difficoltà attuativa si è aggiunta la nota pronuncia della Corte costituzionale che, nel valutare la legittimità dell'impianto normativo

²¹ Corte cost., Cons. Dir., 50/2015, punto 6.2.1.

²² La riconduzione della competenza normativa in materia di Unioni all'art. 117, comma 2 lett. p) è stata molto discussa perché frutto, secondo autorevole dottrina, di un eccessivo condizionamento causato dal progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, poi mai entrato in vigore. Ciò sarebbe testimoniato da un passaggio della sentenza stessa che impropriamente si riferisce ad una «competenza statale nella materia ordinamento degli enti locali» (punto 6.2.2., Cons. Dir). Sul punto, E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo*, cit., p. 162; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico*, cit., p. 9; L. VANDELLI, *La legge "Delrio"* cit., p. 394; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit., pp. 16-17.

²³ Oltre ad una tendenziale ritrosia dell'ANCI ad accettare l'idea dell'associazionismo obbligatorio, il legislatore non ha mai disciplinato in maniera organica le funzioni fondamentali degli enti locali secondo l'attribuzione ex art. 117, comma 2, lett. p), tuttora individuate dalla legislazione della crisi come segnalato *supra*, nota 13. Sul punto, F. MERLONI, *Semplificare il governo locale?* cit., pp 101 ss.; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit, p. 26; F.R. DE MARTINO, P.A. CHIODI, *La gestione in forma associata delle funzioni fondamentali comunali in Abruzzo e Molise*, in *Dir. Reg.*, 2, 2022, p. 201 ss.

²⁴ Il termine vincolante per lo svolgimento in forma associata di tutte le funzioni fondamentali individuate è stato più volte prorogato, da ultimo al 31 dicembre 2023 ad opera dell'art. 2, comma 1, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, come modificato dalla legge di conversione 25 febbraio 2022, n. 15.

relativo all'esercizio associato di funzioni in forma obbligatoria, lo ha ritenuto in contrasto con il principio di proporzionalità a causa della sua eccessiva rigidità²⁵. Diversamente, il modello volontaristico è stato in grado di fornire risultati soddisfacenti, con un differente grado di territorializzazione dipendente dalla volontà politica delle singole Regioni di puntare sul modello associativo per la gestione delle funzioni attraverso contributi finanziari²⁶. Inoltre, gli enti regionali sono chiamati a disciplinare, per espresso rimando legislativo, i principi di organizzazione e di funzionamento delle Unioni; le soglie demografiche minime; gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma associata²⁷. Pertanto, pur avendo il legislatore statale a sé avvocato la normativa "ordinamentale" sull'associazionismo intercomunale, gli enti regionali continuano ad esercitare una potestà legislativa integrativa, oltre a svolgere un ruolo fondamentale nell'incentivazione delle Unioni di Comuni sul territorio.

²⁵ Specificamente, nella parte in cui non prevede la possibilità di esonerare dall'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali quei Comuni nei quali, a causa della collocazione geografica e/o dei caratteri demografici, non è possibile raggiungere maggiori livelli di efficienza attraverso le economie di scala (Corte Cost. 24 gennaio 2019, n. 33, punto 7.5 Cons. Dir.). A commento della sentenza v. A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Reg.*, 2, 2019, p. 523 ss.; M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019; D. MONE, *L'associazionismo comunale tra autonomia, buon andamento e garanzia dei diritti fondamentali. Nota a sentenza Corte cost. n. 33 del 4 marzo 2019*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019; F.R. DE MARTINO, P.A. CHIODI, *La gestione associata* cit., p. 215 ss.; C. BERGONZINI, *Le Unioni di Comuni: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto*, cit., p. 296 ss.

²⁶ Per una ricostruzione analitica delle scelte regionali nell'adeguamento alla legislazione statale in tema di associazionismo comunale, in seguito al periodo di neocentralismo della crisi (2010-2012) e all'entrata in vigore della legge Delrio, v. M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 97 ss. Sulla necessità di rafforzare la regionalizzazione del sistema delle autonomie locali, v. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 487 ss.; v. anche E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La questione della sovracomunalità dopo il processo di decostruzione degli ultimi anni*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto* cit., pp. 237-238.

²⁷ Art. 1, comma 106 l. 56/2014, che espressamente afferma che gli Statuti delle Unioni devono conformarsi su questi aspetti alle disposizioni regionali. La norma è coerente con l'art. 33, comma 2 TUEL «Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, (...). Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata».

3. La problematica del recesso dei Comuni dall'Unione: tra autonomia e vincolo associativo

In questo quadro complesso, come già anticipato, il Consiglio di Stato è stato chiamato ad esprimersi sul bilanciamento tra l'esigenza di tutela dell'autonomia comunale con quella di assicurare la tenuta del modello associativo dell'Unione, e, in definitiva, la continuità nell'esercizio delle funzioni da esse svolte. L'occasione è stata la controversia insorta tra una Unione di Comuni emiliano-romagnola (l'Unione Comuni Modenesi Area Nord) ed uno dei Comuni ad essa aderenti (il Comune di Mirandola). È opportuno premettere che l'Unione Comuni Modenesi Area Nord è composta da nove Comuni, tra i quali il Comune di Mirandola è il maggiore per dimensione demografica²⁸; essa è stata istituita nel 2003, pertanto, in un contesto pienamente volontaristico, dal momento che gli obblighi statali di gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni sono entrati in vigore successivamente²⁹; tali obblighi risultano oggi applicabili soltanto a due dei nove Comuni dell'Unione³⁰. Inoltre, il perimetro territoriale dell'Unione coincide con l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni in forma associata così come individuato dalla Regione Emilia-Romagna³¹.

Nel 2020 il Comune di Mirandola ha deliberato il proprio recesso dalla predetta Unione, della quale era membro sin dalla sua istituzione, lamentando un assetto funzionale asimmetrico che aveva prodotto nel tempo confusione e tensioni organizzative, oltre ad un eccessivo carico di costi in capo al Comune, chiamato troppo spesso a svolgere il ruolo di Ente capofila nell'esercizio delle funzioni attribuite all'Unione. La delibera poggiava la propria legittimità normativa sullo statuto dell'Unione che,

²⁸ Si tratta di un'Unione di grandi dimensioni, con una popolazione di 84.003 abitanti. Il Comune di Mirandola è invece di 24.110 abitanti. Elaborazione su dati aggiornati al 01/01/2022 (Istat), reperibili su <https://www.tuttitalia.it/emilia-romagna/provincia-di-modena/70-comuni>.

²⁹ V. *supra*, par. 2.

³⁰ I Comuni di San Possidonio (3.468 abitanti) e di Camposanto (3.268 abitanti). Elaborazione su dati aggiornati al 01/01/2022 (Istat), reperibili su <https://www.tuttitalia.it/emilia-romagna/provincia-di-modena/70-comuni>.

³¹ Sul sito <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/linee-d'intervento/ambiti-ottimali/47-ambiti-per-provincia/provincia-di-modena> è reperibile l'Atlante dell'ambito Comuni Modenesi Area Nord.

nel disciplinare l'ipotesi del recesso di un Comune, non condizionava tale potestà a limiti temporali particolari³². Giova inoltre precisare che la delibera, ad efficacia post-datata al 1° gennaio 2021, veniva adottata nonostante i pareri negativi forniti dal Responsabile del Servizio Finanziario del Comune e dal Collegio dei Revisori, motivati dalla mancata valutazione preventiva del rischio patrimoniale, economico e finanziario che dal recesso sarebbe potuto derivare.

L'Unione decideva di ricorrere al TAR Emilia-Romagna avverso la predetta delibera sulla base di due motivi principali. In primo luogo, l'Unione denunciava la violazione e falsa applicazione della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 21, la cui applicabilità era da ricondurre ad un espresso rinvio posto dallo statuto dell'Unione³³. Le norme regionali ponevano, a parere del ricorrente, espressi limiti alla potestà dei Comuni di recedere dall'Unione³⁴. In particolare, secondo la ricostruzione dell'Unione, la potestà di recesso poteva esercitarsi solo decorsi cinque anni dall'ultimo conferimento di funzioni e servizi – verificatosi, nel caso di specie, nell'anno precedente alla deliberazione di recesso – e pertanto il Comune di Mirandola non aveva la possibilità di abbandonare l'associazione intercomunale, a garanzia della continuità nell'esercizio delle

³² Statuto Unione Comuni Modenesi Area Nord, art. 7, commi 1 e 2 «Ogni Comune partecipante può recedere unilateralmente dall'Unione, con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso deve essere deliberato entro il mese di giugno di ogni anno e ha effetto a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo».

³³ Statuto Unione Comuni Modenesi Area Nord, art. 52 «Per quanto non espressamente stabilito dal presente statuto, si rinvia alle disposizioni vigenti in materia di enti locali».

³⁴ Ciò sulla base del combinato disposto degli artt. art. 19, commi 3-4 «(...) Lo statuto definisce altresì le procedure per lo scioglimento dell'Unione e per il recesso da parte dei Comuni partecipanti ed i relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra l'Unione e il Comune uscente, nonché gli effetti, anche sanzionatori e risarcitori, del recesso di un Comune prima della scadenza del termine di durata dell'Unione. La disciplina del recesso deve comunque garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'ente. Deve altresì prevedere l'obbligo per il Comune recedente di farsi carico delle quote residue dei prestiti eventualmente accesi. Lo statuto regola altresì la durata minima dei conferimenti di funzioni all'Unione, che comunque non può essere inferiore a cinque anni. La revoca anticipata dei conferimenti è priva di ogni effetto, salvo che non sia disposta di comune accordo tra tutti gli enti aderenti» e 24, comma 6 «La durata dei conferimenti di funzioni da parte dei Comuni che sono per legge statale soggetti all'obbligo di gestione associata deve essere a tempo indeterminato, salvo recesso che non potrà intervenire prima di cinque anni, mentre per gli altri Comuni il conferimento deve avere durata di almeno cinque anni».

funzioni in forma associata. Inoltre, l'Unione lamentava un eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento e carenza di motivazione della deliberazione di recesso, nella parte in cui non aveva tenuto conto dei pareri negativi sul piano economico-finanziario *supra* citati. Il Comune di Mirandola si costituiva in giudizio difendendo la legittimità del proprio operato, distinguendo in maniera netta tra recesso dall'Unione quale struttura associativa, come nel caso di specie, e recesso dalle singole convenzioni per l'esercizio associato di funzioni. Nel primo caso, infatti, l. r. 21/2021, l'art. 19, commi 3-4, rimette agli statuti la disciplina del potere di recesso; e sarebbe pertanto applicabile il solo art. 7 dello statuto che, come detto, non pone limiti temporali particolari. Diverso sarebbe stato il caso di un recesso da una convenzione per l'esercizio associato di funzioni, che avrebbe comportato l'applicazione del limite temporale quinquennale, previsto dalle norme regionali, e l'applicazione dell'art. 9 dello statuto – e non dell'art. 7 – deputato tra le altre cose a gestire l'eventuale recesso da una convenzione di funzioni. Infine, il Comune di Mirandola difendeva l'impianto motivazionale della propria delibera di recesso, precisando che le norme non subordinano il potere di recesso a valutazioni efficientistiche; al contrario, la decisione di recesso rimane pienamente discrezionale, anche alla luce della natura volontaria e flessibile dell'esercizio associato di funzioni in Unione.

Il Giudice di prime cure³⁵, accogliendo l'impianto difensivo dell'Unione, riteneva effettivamente applicabili sia le norme statutarie (art. 7) sia le norme regionali (artt. 19, comma 4 e 24 comma 6), conseguentemente escludendo la potestà di recesso dei Comuni nei cinque anni dall'ultimo conferimento di funzioni o servizi, a garanzia della stabilità ed efficienza nell'esercizio continuativo delle stesse. In secondo luogo, riteneva insufficiente la motivazione addotta dalla deliberazione di recesso del Comune di Mirandola, suffragata soltanto da generici riferimenti ad inadempienze nell'effettiva collaborazione da parte degli altri Comuni membri dell'Unione, e ingiustificatamente priva di valutazioni sulle conseguenze economico-finanziarie del recesso, anche alla luce dei pareri negativi del Responsabile del Servizio Finanziario e del Collegio dei Revisori.

³⁵ TAR Emilia-Romagna Sez. II, 23 febbraio 2021, n. 143.

Complessivamente, la prospettiva adottata dal Giudice di primo grado sembrava essere particolarmente protettiva della stabilità dell'Unione, con l'obiettivo di valorizzare l'interesse pubblico generale perseguito dalla forma associativa, «il cui soddisfacimento presuppone la possibilità di organizzare nel tempo l'attività dell'Unione, presupposto all'evidenza compromesso se si consentisse la fuoriuscita dalla stessa degli Enti locali aderenti, senza limiti temporali e sulla base di mere decisioni unilaterali non adeguatamente motivate dei Comuni che ne fanno parte». Tuttavia, se la riflessione del TAR sulla necessaria stabilità delle Unioni di Comuni a garanzia di un loro efficace funzionamento è senz'altro condivisibile, la ricostruzione normativa alla base della decisione lasciava adito a qualche perplessità.

In seguito all'appello del Comune di Mirandola, la questione è giunta all'attenzione del Consiglio di Stato, il quale ha diversamente interpretato la fattispecie. Pur valutando effettivamente applicabile in astratto la normativa regionale sulla base del richiamo statutario alle «disposizioni vigenti in materia di enti locali»³⁶, il Giudice di secondo grado ha ritenuto che, avendo lo statuto specificamente disciplinato il potere di recesso dei Comuni all'art. 7, non fossero applicabili gli artt. 19, comma 4 e 24 comma 6 della legge regionale; ciò in ragione della necessità di tener ben distinta la potestà di recesso dall'Unione dalla potestà di recesso dalle convenzioni di funzioni, quest'ultima unica assoggettata ai limiti temporali posti dalla normativa regionale e oggetto di una differente norma statutaria (art. 9). Tale lettura risulta maggiormente coerente sia con la durata della partecipazione all'Unione che, se prevista per sua natura a tempo indeterminato, necessita, quale contraltare, una potestà di recesso come «atto intrinsecamente civilistico (...) rispondendo all'esigenza di evitare la perpetuità del vincolo obbligatorio»³⁷; sia con il rapporto intercorrente tra l'Unione e le municipalità ad essa appartenenti. Infatti, come richiamato dal Comune di Mirandola nel proprio ricorso, solo il Comune gode nel nostro ordinamento di una diretta tutela costituzionale, quale ente costitutivo della Repubblica *ex* artt. 5-114 Cost.; del pari, solo il Comune, e non

³⁶ V. *supra*, nota 27.

³⁷ Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2022, n. 4647, punto 8.3.1.

la forma associativa dell'Unione, gode di legittimazione popolare diretta. Da ciò consegue che una limitazione della potestà di recesso prevista dalla legge regionale risulterebbe in contrasto con il dettato costituzionale, anche considerando la natura volontaristica della partecipazione all'Unione nel caso di specie. Questo aspetto è espressamente affermato dal Consiglio di Stato il quale, nel chiarire che le norme regionali temporaneamente limitative sono applicabili solo per ciò che riguarda il recesso dalle convenzioni per l'esercizio delle funzioni, precisa che «Una diversa lettura quale è quella fornita dalla sentenza appellata, oltre a non trovare agganci nella lettera della norma (...) darebbe luogo a molteplici dubbi di legittimità costituzionale (per contrasto con l'art. 114 Cost.), risultando in effetti lesiva e non rispettosa dell'autonomia riconosciuta ai Comuni dalla Costituzione, per come esplicitata nelle decisioni assunte dai propri organi»³⁸. Pertanto, la soluzione maggiormente coerente con il dettato costituzionale, alla luce della preminenza dei Comuni, risulta essere il riconoscimento della legittimità della deliberazione di recesso del Comune di Mirandola; dovendo invece le ragioni dell'adeguatezza funzionale, protettive della stabilità dell'Unione e del funzionamento dell'impianto normativo complessivo sull'esercizio delle funzioni in forma associata, soccombere dinanzi alla potestà comunale³⁹. Il Giudice distingue inoltre, per ciò che attiene le funzioni precedentemente svolte in Unione, tra convenzioni ultra-quinquennali, per le quali sarà possibile svincolarsi e tornare ad un esercizio singolare del Comune recedente, e convenzioni infra-quinquennali, le quali rimarranno invece efficaci a garanzia della stabilità organizzativa nell'esercizio delle funzioni conferite, nel rispetto del limite temporale previsto dal legislatore regionale⁴⁰. Una volta decorso tale termine sarà poi eventualmente possibile deliberare il recesso anche

³⁸ Cons. Stato, punto 8.6.

³⁹ È interessante notare come la sentenza del Consiglio di Stato si sia preoccupata di valorizzare appieno l'autonomia costituzionale comunale, senza apparentemente considerare quelle norme statali che rimettono alla legge regionale l'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato di funzioni (v. *supra*, nota 27). Il venir meno, con il recesso del Comune di Mirandola, della precedente coincidenza del territorio dell'Unione con l'ambito territoriale ottimale Comuni Modenesi Area Nord, individuato dalla Regione, non sembra essere un profilo di interesse.

⁴⁰ «La regola della durata minima delle convezioni è in effetti funzionale alla stabilità degli assetti organizzativi dei servizi e delle funzioni conferite, ma non può essere letta nel senso più ampio di una limitazione in via assoluta del diritto di recesso» Cons. Stato, punto 8.5.1.

da tali convenzioni. In questo modo, il Consiglio di Stato ha chiarito come sia possibile continuare ad esercitare funzioni in forma associata per il Comune recedente anche successivamente all'uscita dall'Unione, con una interpretazione normativamente ineccepibile, ma che da un punto di vista operativo potrebbe sollevare qualche perplessità.

Ulteriormente, il Giudice di secondo grado ha riconosciuto la legittimità della deliberazione di recesso anche per ciò che concerne il suo impianto motivazionale. Infatti, considerando che l'Unione è istituzionalmente preordinata ad una gestione unitaria e condivisa di attività e funzioni da parte degli enti aderenti, nell'ottica di un comune percorso politico-istituzionale, l'asimmetria funzionale e la conseguente confusione organizzativa generatesi nel caso di specie, ascrivibili alla partecipazione a singhiozzo delle altre municipalità nella gestione condivisa delle funzioni e servizi, ha generato un disequilibrio, politico ed economico, che rende secondo il Giudice la scelta di recedere dall'Unione non irragionevole, né tantomeno illogica⁴¹. Infine il Consiglio di Stato ha ritenuto che la deliberazione, pur avendo superato i pareri negativi del Responsabile del Servizio Finanziario e del Collegio dei Revisori, fosse comunque legittima: l'esercizio del potere di recesso si concretizza in un atto di alta amministrazione che può ben prevalere su valutazioni di convenienza economico-finanziaria, a maggior ragione alla luce del fatto che nessuna previsione normativa subordini tale potestà ad un'analisi sull'efficienza ed economicità della scelta⁴².

4. Spunti conclusivi. Come conciliare l'opportunità politico-funzionale delle Unioni e l'autonomia politico-amministrativa comunale?

Cercando di trarre qualche breve considerazione dalla vicenda sopra ricostruita, è interessante anzitutto riflettere sulle valutazioni svolte dal Consiglio di Stato per ciò che riguarda il rapporto tra potere di recesso dei singoli Comuni ed eventuali limiti posti a tale potestà da disposizioni normative regionali. La decisione rappresenta infatti la prima vera occasione in cui il Giudice amministrativo ha avuto la possibilità di misurare

⁴¹ Cons. Stato, Dir, punto 8.7.2.

⁴² Cons. Stato, Dir, punto 8.7.9.

la discrezionalità comunale rispetto a norme regionali che prevedano obblighi temporali all'esercizio di funzioni in forma associata⁴³. In questo senso, si direbbe che soltanto la legge statale, nei limiti della competenza esclusiva *ex art. 117 Cost.*, e lo statuto dell'Unione, che pur sempre rappresenta espressione di potestà normativa dei Comuni membri, abbiano la possibilità di limitare la potestà di recesso. Diversamente, lo spazio normativo regionale di intervento sembrerebbe sul punto ormai ridimensionato, anche alla luce del fatto che il Consiglio di Stato, nella propria decisione, sembra non considerare minimamente le disposizioni, per la verità statali, che impongono agli statuti delle Unioni di conformarsi agli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni così come individuati dalle Regioni⁴⁴. Tale compressione della competenza normativa regionale, richiamando alla mente i primi commenti alla riforma del Titolo V e le prime decisioni della Corte costituzionale in materia di forme associative, rappresenta un punto di arrivo quantomeno sorprendente. Ad ogni modo, risulta difficile immaginare che le Regioni possano effettivamente dismettere il ruolo centrale che esse tuttora rivestono nell'organizzazione sul territorio dell'associazionismo intercomunale, sia incentivando la cooperazione dal punto di vista finanziario, sia individuando gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali⁴⁵.

⁴³ Unico precedente giurisprudenziale in cui il Consiglio di Stato è stato chiamato a valutare la legittimità dell'uscita di un Comune (il Comune di Terenzo) dall'Unione di cui faceva parte (l'Unione dei Comuni Taro e Ceno) è Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2016, n. 2645. Tuttavia, in tale sentenza il Giudice ha ritenuto la deliberazione del Comune illegittima perché ricondotta all'esercizio del potere di revoca *ex art. 21 quinquies l. 241/90*; tale potere non era però esercitabile perché relativo ad una deliberazione che esauriva i suoi effetti al momento della costituzione del nuovo ente e dell'approvazione dello statuto. Diversamente, il Comune avrebbe potuto esercitare, in astratto, il potere di recesso dall'Unione: solo in astratto, però, alla luce dell'espressa disposizione statutaria unionale, che prevede un limite temporale di azionabilità del recesso, di cinque anni dall'approvazione dello statuto. Pertanto, in quella controversia la soluzione non ha dovuto confrontare la potestà statutaria e quella legislativa regionale sul tema degli obblighi di partecipazione all'Unione.

⁴⁴ *V. supra*, nota 39.

⁴⁵ Valutano l'accentramento normativo del sistema locale come una mancata opportunità G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 491 «La mancata attribuzione alle Regioni ordinarie della competenza legislativa sull'ordinamento locale, sulla scorta dell'esperienza di altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato, fa mancare un pilastro fondamentale a tutto il sistema amministrativo, non solo a quello locale».

La rilevanza che il Consiglio di Stato ha attribuito all'autonomia politico-decisionale dei Comuni membri dell'Unione, grazie ad una lettura focalizzata sull'art. 114 Cost., conduce inoltre ad ulteriori riflessioni significative sul tema dell'esercizio associato delle funzioni e sul ruolo delle singole comunità all'interno dell'Unione. In primo luogo, è opportuno chiedersi se, e in che misura, l'associazionismo intercomunale esca indebolito dalla decisione. Alla luce di quanto disposto dall'art. 118 Cost. e del peso da esso assegnato ai principi di adeguatezza e differenziazione, quali criteri di ripartizione delle funzioni tra livelli di governo, un rallentamento nella cooperazione intercomunale potrebbe risultare pericoloso. L'esercizio associato di funzioni sembra rappresentare tuttora, infatti, non soltanto l'unico modo praticabile per raggiungere livelli di efficienza ed efficacia ragionevoli, ma anche uno strumento imprescindibile per evitare che la tanto agognata autonomia comunale risulti *de facto* inattuata a causa della frammentazione comunale⁴⁶. Ciò premesso, pare difficile negare che l'idea del legislatore statale, che ha sempre immaginato le Unioni di Comuni quale soluzione di tipo strutturale-ordinamentale al numero eccessivo di Comuni sul territorio, risulti oggi più fragile⁴⁷. Di fronte alla discrezionalità politica delle municipalità, di cui le Unioni rimangono semplici proiezioni, il proposito legislativo di rafforzamento comunale si mostra in tutta la sua precarietà, in grado di reggere soltanto nella misura in cui l'associazionismo sia frutto di una volontà politica di collaborazione tra enti reale⁴⁸. Lo stesso Consiglio di Stato sembra prendere coscienza di tale aspetto nel momento in cui ragiona sull'asimmetrico assetto funzionale, derivante dalla scelta delle municipalità di aderire all'esercizio associato di funzioni in maniera limitata e non omogenea, rivelatosi dannoso per la funzionalità dell'Unione e causa di un aumento di costi per il Comune di

⁴⁶ Sulle Unioni di Comuni quale strumento che garantisca una piena estrinsecazione dell'autonomia comunale come costituzionalmente garantita v. A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale*, cit., p. 317; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit., p. 28 ss.; C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione*, cit., p. 13.

⁴⁷ Anche alla luce di Corte Cost. 33/2019 e del limite geografico-funzionale all'obbligo di esercizio associato di funzioni per i piccoli Comuni. V. *supra*, nota 23.

⁴⁸ Sulla necessità di rafforzare la rappresentatività delle Unioni di Comuni e di mettere al centro le singole comunità nei processi decisionali, W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale*, cit., p. 21; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico*, cit., p. 31; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Le unioni di Comuni*, cit., p. 260.

Mirandola; aumento che avrebbe poi inevitabilmente portato alla scelta di quest'ultimo di abbandonare l'Unione. La sentenza ci ricorda così che, se esiste un gran numero di Unioni alla cui base vi è la consapevolezza, da parte degli enti partecipanti, di intraprendere un percorso comune, non sono infrequenti casi patologici in cui, all'opposto, il processo associativo non è stato in grado di originare una collaborazione fattiva, conducendo invece ad un aumento della conflittualità politica tra enti; o peggio, casi in cui il percorso associativo viene intrapreso al solo fine di intercettare incentivi finanziari, e statali e regionali. Tra le possibili ipotesi evolutive si potrebbe immaginare una disciplina normativa statale che stabilisca, all'interno della più generale individuazione delle funzioni fondamentali comunali *ex art. 117 Cost.*, che alcune funzioni debbano necessariamente essere conferite all'Unione di Comuni, quando esistente e a prescindere dal livello demografico dei Comuni ad essa appartenenti. La previsione di un vincolo all'esercizio associato di determinate funzioni in Unione, entro un arco temporale ben definito, non sarebbe lesiva dell'autonomia comunale, considerando che la costituzione di un'Unione rientrerebbe pur sempre nell'alveo di una scelta municipale discrezionale; sarebbe però in grado di limitare quelle collaborazioni esclusivamente di facciata, senza un chiaro disegno politico alla base della scelta associativa; inoltre, potrebbe contribuire a ridurre il rischio della gestione di funzioni "a singhiozzo" tra i Comuni aderenti, che come sottolineato dal Consiglio di Stato rischia di minare la stabilità dell'associazionismo intercomunale, perché foriera di complessità operative ed aumenti di costi. In questo modo, la decisione di costituire un'Unione sarebbe, presumibilmente, ponderata anche da un punto di vista politico⁴⁹. La perdita di flessibilità dovuta al vincolo legislativo potrebbe essere compensata dal potenzia-

⁴⁹ Sulla necessità di individuare a livello statale funzioni fondamentali da esercitare in Unione sono interessanti le differenti ipotesi formulate da L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Reg.*, 1-2, 2017, p. 51, il quale, pur prediligendo la cooperazione su base volontaristica, ritiene che, per contrastare il fenomeno delle Unioni costituite al solo scopo di intercettare contributi economici, sia necessario individuare un nucleo centrale di funzioni da esercitare in forma associata; e C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione*, cit., p. 14, la quale ipotizza di abbandonare la prospettiva dell'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni, per passare ad un numero più ridotto di funzioni da esercitare in forma associata all'interno degli ambiti ottimali individuati dalla Regione, che veda il coinvolgimento nell'obbligatorietà anche dei Comuni medio-grandi, in «un percorso di progressiva estensione a tutto il territorio nazionale della cooperazione intercomunale».

mento dello strumento delle convenzioni: esse potrebbero rappresentare un primo step nel quadro della collaborazione intercomunale, volto a verificare la funzionalità dell'esercizio associato di funzioni e la fattibilità del progetto politico comune; a quel punto, dopo una sorta di prova sul campo, l'eventuale scelta per la costituzione dell'Unione nascerebbe politicamente più forte⁵⁰.

In conclusione, al di là dell'ipotesi evolutiva rappresentata, ciò che sembra ineludibile alla luce dei segnali provenienti dalla giurisprudenza è la necessità di abbandonare l'approccio del risparmio di spesa sul tema dell'associazionismo intercomunale. Seguendo questa impostazione, pare indifferibile un intervento normativo che definisca i confini legislativi regionali in materia di Unioni di Comuni: se tale competenza sembra oggi fortemente compressa dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. e dall'autonomia comunale, sarebbe comunque auspicabile che, alla luce della profonda conoscenza del territorio che le Regioni vantano, esse continuino ad incentivare l'associazionismo intercomunale sul territorio. Inoltre, andrebbe garantita una maggiore finalizzazione del fenomeno associativo ai principi di adeguatezza e differenziazione nel riparto di funzioni ex art. 118 Cost., nell'ottica di attuare il principio di sussidiarietà verticale in favore dei Comuni. Infine, il ruolo delle singole comunità all'interno delle Unioni deve essere adeguatamente valorizzato, coerentemente con l'art. 114 Cost., nella consapevolezza che le Unioni non devono rappresentare solo uno strumento funzionalistico-efficientistico, ma anche politico-istituzionale.

⁵⁰ L. VANDELLI, *Quali prospettive*, cit. p. 53. Lo strumento delle convenzioni è già abbastanza diffuso nel panorama italiano. Per un'analisi geografico-statistica complessiva di fusioni, Unioni di Comuni e convenzioni di funzioni v. W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali*, in *Amministrare*, 1, 2016.