

ALESSANDRO GENTILINI*

Comunità montane o Unioni di comuni montani? **

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. La comunità montana non può essere un ente di primo grado. – 3. La comunità montana quale ente di secondo grado. – 4. La comunità montana svolge funzioni intercomunali o funzioni sovracomunali? – 5. La comunità montana quale unione di Comuni *tout-court*. – 6. Le differenze che hanno fatto la differenza: i costi di gestione. – 7. Segue: l'obbligo alla gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni. – 8. Situazione attuale in tema di soppressione delle comunità montane. – 9. Conclusioni: cosa cambierà effettivamente?

1. Delimitazione del tema

Fino a che punto un ente territoriale infra-statale con caratteristiche geografiche molto particolari può trovare la propria ragione fondativa a partire da tali caratteristiche?

La domanda appena posta ha il fine di appurare se possa immaginarsi, nel nostro sistema costituzionale, una categoria di ente locale *montano* distinto da tutti gli altri e, soprattutto, con una forza istituzionale pari a quella degli altri (Comuni, Province e Città metropolitane). Tale esercizio, di cui il lettore informato già conosce l'esito, è utile per due finalità: la prima, sgombrare il campo da qualche persistente oscillazione in ordine alla natura della *comunità montana* (l'ente *montano* noto al nostro ordinamento giuridico) e all'autonomia di cui può disporre; la seconda, per verificare quanto spazio giuridico esista per la sua sostituibilità con l'*unione di Comuni montani*, senza che la sostituzione incida su quell'autonomia.

La domanda posta in apertura rappresenta tuttavia l'esito di un ragionamento che parte da lontano e che è il caso di riprendere dall'inizio ai fini di una maggiore chiarezza. In particolare, quella domanda va esplosa ed articolata più dettagliatamente.

Senza indugiare in questa sede su questioni di diritto pubblico generale che si danno per presupposte, è sufficiente la seguente premessa. In un ordinamento democratico, un ente territoriale di primo grado, nel senso che tra sé e la collettività sulla quale ricade la sua azione non v'è altra istituzione pubblica in mezzo (e, come conseguenza inevitabile di ciò, dev'essere direttamente rappresentativo di quella collettività), è dotato della possibilità di raccogliere le istanze politiche del territorio in modo che esse siano rappresentate negli organi di governo, in particolare nell'assemblea rappresentativa, quindi ordinate, di solito dall'organo esecutivo, ed infine discusse e fatte oggetto di scelte nelle quali alcune prevarranno su altre. Si tratta, per l'appunto, di istanze *politiche*, nel senso suscettibili di risposte discrezionali: ovviamente, ma la

* Ricercatore ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio.

Il presente contributo si inserisce nelle attività di ricerca del progetto ISSiRFA-CNR dal titolo "Il valore dei territori montani e rurali. Verso una strategia nazionale delle green community, cofinanziato dal Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

precisazione è superflua, sempreché nascano nell'ambito delle competenze assegnate all'ente dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie.

Ciò considerato, la domanda posta all'inizio si divide in tre diversi quesiti o ipotesi. La prima, che immagina lo scenario più radicale, è se sia pensabile un ente montano quale ente autonomo di primo grado che, sostituendo il Comune ed esistendo *al posto* di quello, gestisca tutte le funzioni di prossimità che interessano la collettività residente nel suo territorio;¹ oppure che, sostituendo l'ente sovracomunale, gestisca tutte le funzioni di area vasta relative al territorio rappresentato. Ciò equivale a porsi una domanda più stimolante: ovvero, se le caratteristiche geografiche di un territorio possano plasmare *ab origine* tutte le funzioni dell'ente sorto per rappresentarlo. Se si pensa, scegliendo ad esempio tra le funzioni fondamentali dei Comuni, ai *servizi sociali*, al *trasporto pubblico locale* o alla *pianificazione urbanistica* ci si può chiedere: si tratta di funzioni che subiscono sin nella loro genesi e dunque struttura profonda (organizzativa, procedurale, finalistica) l'incidenza delle caratteristiche geografiche del territorio montano? E pertanto, in sostanza, *non si tratta delle stesse funzioni* svolte in un territorio non montano, al punto che per assolverle serve un ente specifico distinto dagli altri? E quelle funzioni sono così essenziali per le comunità di riferimento da dover riconoscere loro il potere di mandato e giudizio verso gli organi che ne assumano il governo?²

La seconda ipotesi si fonda sugli stessi presupposti della prima, ma riguarda solo alcune funzioni, e perciò delimita (riducendone la portata) l'ipotesi precedente. Le caratteristiche del territorio montano produrrebbero ricadute in grado di incidere bensì in radice ma non su tutte le funzioni amministrative locali: solo alcune sarebbero strutturalmente diverse rispetto alle altre, al punto da imporne l'assegnazione ad un ente autonomo distinto ed ulteriore (per il quale andrebbe poi cercata una collocazione tra i vari livelli di governo esistenti).³

Per la terza ipotesi, infine, le caratteristiche geografiche di un territorio montano non alterano in maniera apprezzabile le funzioni affidabili agli enti locali già noti, ma al limite determinano l'opportunità per cui alcune di esse siano raggruppate e trattate simultaneamente in un'unica sede (verosimilmente sovracomunale), al fine di migliorarne l'efficacia: ciò significa che gli unici enti a rimanere necessari, ovvero Comuni e Province, a prescindere dalla loro collocazione geografica permangono con la consueta identità organizzativa e funzionale, e ad essi si aggiungono gli enti montani quali, per dirla con la Corte costituzionale, «proiezioni organizzative e funzionali degli enti locali necessari».⁴

¹ Sembra un'ipotesi di scuola, ma non lo è: se non per altro, per la possibilità che i Comuni di una *comunità montana* hanno di fondersi in un unico Comune (mantenendo «le funzioni e le risorse attribuite alla stessa in base a norme comunitarie, nazionali e regionali»), prevista già dall'art. 28, comma 1, l. n. 142 del 1990 e oggi dall'art. 27, comma 6, d. lgs. n. 267 del 2000 (da cui è tratto il virgolettato della precedente parentesi).

² Si ricordi come tutta la letteratura specializzata ravvisi «nelle caratteristiche fisiche dell'ambiente montano (morfologia dei luoghi, condizioni climatiche, rischio idrogeologico e ambientale) e nei fattori antropici che ad esse si associano (limitate dimensioni delle comunità locali, dispersione territoriale e maggior grado di isolamento)» i fattori che richiedono un'attenzione specifica per tali territori: cfr. LOSAVIO C. - PERNICIARO G., *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, in www.issirfa.cnr.it 2017, pp. 12-13.

³ Sul problema della relazione tra i livelli di governo e le varie tipologie di funzioni (in particolare, funzioni di prossimità e funzioni di area vasta) si accennerà più avanti, al par. 4.

⁴ Sent. n. 229 del 2001.

È evidente che l'opzione per ciascuna delle tre ipotesi comporti, come conseguenza diretta, un diverso modello di ente montano. In via di prima approssimazione, nel primo e nel secondo caso esso dovrebbe assurgere a nuova *species* di ente autonomo di primo grado, di prossimità o di area vasta, dotato di caratteristiche (organizzazione, competenze, modalità ed entità di finanziamento, ecc.) proprie e specifiche che ne giustifichino l'istituzione; un ente di primo grado, in quanto data la forte caratterizzazione delle funzioni che si troverebbe a svolgere, sarebbe opportuno che del loro svolgimento rispondesse direttamente alle collettività rappresentate. Nel terzo caso, invece, data una minore specificità e un minor *peso* delle funzioni da svolgere, potrebbe essere sufficiente un ente più agile e certamente di secondo grado, che non debba cioè rispondere della propria azione direttamente alle collettività sulle quali ricade la sua azione e che possa convivere insieme a Comuni e Province.

Com'è evidente, non tutte le ipotesi appena esposte sono praticabili nel nostro sistema costituzionale.

2. La comunità montana non può essere un ente di primo grado

Che un *ente montano* nel nostro ordinamento possa essere inteso alla stregua di un ente di primo grado, in concorrenza con quelli già noti, è escluso dalla Costituzione. Il Titolo V della Seconda parte (artt. 114 ss.), come modificato nel 2001, indica chiaramente gli enti territoriali «costitutivi» della Repubblica, ovvero Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: nessuno spazio dunque per enti diversi da quelli indicati, il cui elenco, secondo un'interpretazione confortata dalla giurisprudenza costituzionale, deve ritenersi tassativo.⁵ Un *ente montano*, pertanto, non potrà mai essere considerato alla pari di questi (finché non sarà la Costituzione a dirlo, come accaduto nel 2001 per le Città metropolitane), e collocarlo in un rapporto diretto con le collettività amministrative (facendone un ente di primo grado) rappresenterebbe un'indiretta violazione della Costituzione. Ciò comporta, sul piano generale, una conseguenza di non poco rilievo, da tenere nel debito conto: ovvero che gli *enti montani* nel nostro ordinamento non sono partecipi della *distribuzione territoriale del potere politico*, e dunque non concernono il problema generale dei rapporti tra società e Stato; non sono, a mutare il linguaggio della Corte costituzionale, «partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare», come lo sono Comuni, Province e Città metropolitane.⁶

⁵ Come noto, con scelta molto dubbia, dopo la legge n. 56 del 2014 ("Legge Delrio") le Province non sono più un ente di primo grado (con organi eletti a suffragio universale e diretto) e dunque fondato sul presupposto dell'esistenza di collettività provinciali che in esso trovino la loro diretta rappresentatività; gli organi delle Province sono oggi formati da alcuni sindaci e consiglieri dei Comuni del territorio provinciale (in un numero che varia a seconda della popolazione), eletti da tutti i sindaci e consiglieri comunali dello stesso territorio. Sulla tassatività degli enti di cui agli artt. 114 ss. della Costituzione, cfr. Corte cost., sentt. n. 44 e n. 22 del 2014, n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 e n. 244 del 2005.

⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 106 del 2002 (da cui è tratto il virgolettato). Sul punto specifico, cfr. efficacemente BALBONI E. - PASTORI G., *Il governo regionale e locale*, in AMATO G. - BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1994, p. 573 ss.

Peraltro, la situazione di tali enti si è complicata dopo la modifica prodotta dalla legge cost. n. 3 del 2001. Prima infatti, il Titolo V della Seconda parte della Costituzione menzionava ben tre volte, accanto a Province e Comuni, gli «altri enti locali»;⁷ e la circostanza poteva indurre a ragionare di una sorta di riconoscimento costituzionale anche per altri enti locali eventualmente istituiti dal legislatore ordinario, diversi da Province e Comuni (seppur con un'autonomia più debole rispetto a questi ultimi perché, così come istituibili, sopprimibili dallo stesso legislatore). La riforma del Titolo V del 2001 ha invece espunto la dicitura «altri enti locali» dalla Costituzione, facendo addirittura avanzare l'ipotesi per cui anche la sola devoluzione di funzioni ad enti diversi da quelli menzionati fosse vietata: ciò, di nuovo, sulla base del fatto che un altro ente locale voluto dal legislatore ordinario accanto a quelli menzionati in Costituzione svolgerebbe funzioni che in sua assenza sarebbero svolte proprio da quelli menzionati, così che il primo agirebbe di fatto a detrimento del ruolo dei secondi (e dunque di quanto stabilito in Costituzione).⁸

Il punto che in questa sede maggiormente rileva è che il nostro sistema costituzionale libera il campo dalle prime due ipotesi illustrate al paragrafo precedente, che presupporrebbero un ente autonomo (eletto direttamente e col compito di svolgere funzioni inerenti al territorio montano) per il quale non esiste spazio costituzionale. Corollario di tale constatazione è che un territorio montano non è ritenuto in grado di determinare un'incisione significativa sulle *funzioni* necessarie al suo governo, al punto da dover istituire un nuovo ente specifico e direttamente rappresentativo delle collettività che vi risiedono. Al contrario, a torto o a ragione, il nostro sistema costituzionale presuppone che tutte le funzioni amministrative abbiano le stesse caratteristiche, e stabilisce che siano da affidare agli enti locali individuati agli artt. 114 ss. della Costituzione (Comuni, Province e Città metropolitane) a prescindere dalla loro collocazione geografica. Le esigenze di un territorio montano possono se mai considerarsi meritevoli di essere affrontate in un'unica sede, dove confluiranno i rappresentanti degli enti di primo grado che in qualche modo decidano di (o, come si vedrà più avanti, siano obbligati a) collaborare per il loro soddisfacimento.

3. La comunità montana quale ente di secondo grado

Quanto finora affermato, ovvero che la comunità montana era ed è un ente di secondo grado corrispondente al terzo dei modelli di ente montano di cui sopra, ha sempre trovato lineare riscontro nella legislazione ordinaria italiana che, a ben guardare, sul punto non ha mai dato adito a dubbi: sebbene la dottrina su tale natura di secondo grado avesse riposto qualche aspettativa di troppo, dalla quale occorre, come si diceva in apertura, sgombrare il campo.

Sin dalla sua comparsa ufficiale quale ente di decentramento istituzionale (legge n. 1102 del 1971) e non più, come i *Consigli di valle* (D.P.R. n. 987 del 1955), di decentramento dei servizi del Ministero dell'Agricoltura, la *comunità montana* ha avuto dunque una natura chiara,

⁷ Art. 118, comma 1 e comma 3; art. 130, comma 1.

⁸ Su tale questione, e proprio in materia di comunità montane, cfr. RESCIGNO G. U., *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, in *Giur. cost.* 2005, p. 2121.

o almeno tale agli occhi di chi, oggi, ha la possibilità di valutarne la parabola evolutiva. Qualcuno, per la verità, aveva pur definito incerta quella natura:⁹ tale incertezza, tuttavia, riguardava l'ampiezza della sua autonomia e delle sue funzioni, in merito alla quale si oscillava tra il considerarla un «soggetto privo di funzioni proprie» o, all'opposto, un «ente locale a base comunitaria, dotato di una serie aperta di compiti».¹⁰ L'incertezza non riguardava, al contrario, la loro natura di enti di secondo grado, non aventi un rapporto diretto con le collettività dei territori amministrati: circostanza che invece costituiva, come si vedrà, proprio il difetto di fabbrica di tali enti (almeno con riguardo alle aspettative in essi riposte).

La natura di enti secondari, al contrario, veniva inizialmente salutata con molto favore da chi parlava di «un nuovo ente locale territoriale con rappresentanza – per la prima volta nel nostro ordinamento – di secondo grado», finalizzata cioè ad escludere che fosse ente strumentale dei Comuni o delle Regioni ma, al contrario, ente «corrispondente ad una nuova sfera di interessi comunitari» che «può di conseguenza esprimere una mediazione politica originale rispetto a quella dei comuni che la costituiscono».¹¹ Qualche anno dopo, invece, dell'insufficienza del modello di rappresentanza di secondo grado cominciò a prendersi maggiore coscienza, intravedendo in esso, con azzecata premonizione, il pericolo che la comunità montana ne risultasse «appiattita su una mera figura generale di collaborazione intercomunale, che finirebbe per far perdere il fondamento dell'ordinamento differenziato e legittimerebbe, in definitiva, la soppressione delle stesse comunità».¹²

Tra la capacità di esprimere una *mediazione politica originale* o quella di ridursi a mera *figura generale di collaborazione intercomunale*, quale dei due destini giunse a compimento?

Verosimilmente il secondo, verso il quale cospirarono una serie di fattori. Certamente l'azione contraddittoria dello stesso legislatore statale, concretizzatasi già al momento del trasferimento di funzioni alle Regioni, avvenuto con il noto D.P.R. n. 616 del 1977 e, l'anno dopo, con la legge n. 833 del 1978, istitutiva del *Servizio Sanitario Regionale*. Nel primo caso, venne prevista la possibilità per le Regioni di assegnare funzioni in materia di *assistenza e beneficenza* alla comunità montana (nel caso coincidesse con un ambito territoriale, da individuare a cura di ciascuna Regione: art. 5, comma 4, D.P.R. n. 616); nel secondo, addirittura, le funzioni di una Unità Sanitaria Locale (sempre nel caso la comunità montana coincidesse con un ambito territoriale: art. 10 e 15, legge n. 833):¹³ le comunità montane,

⁹ Cfr. MERLONI F., *Comunità montane e Consigli di Valle*, in *Enc. giur.* 1988, che sottolinea la genericità del modello indicato all'art. 4 della legge n. 1102 del 1971 e della conseguente varietà di modelli adottati dalle Regioni di attuazione (p. 2).

¹⁰ La prima definizione è in POTOTSCHNIG U., *Profili giuridici della Comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il Montanaro d'Italia*, 1974, p. 61; la seconda in DE MARTIN G. C., *Comunità montane*, in *Dig. disc. pubbl.* 1989, p. 268, che riprende l'impostazione di DALFINO E., *Le comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Bari 1983.

¹¹ Per tale impostazione, cfr. per tutti DESIDERI C., *Montagna*, in *Enc. dir.* 1976, da cui è tratto il virgolettato (pp. 896-897).

¹² DE MARTIN G. C., *Comunità montane*, cit., p. 269.

¹³ Cfr. MERLONI F., *Comunità montane*, che denuncia l'apertura della «strada all'attribuzione di funzioni assai lontane da quelle caratteristiche dell'intervento pubblico in montagna ma, soprattutto, ad un'assimilazione tra Comunità Montane e forme associative tra Comuni per l'esercizio di funzioni loro proprie» (p. 4); per una posizione diversa, certamente molto più diffusa e più aperta all'assegnazione di ulteriori funzioni amministrative, devolute alle comunità montane dalle Regioni o dai Comuni che ne fanno parte, cfr., fra i tanti, GERMANÒ A.,

quindi, già poco dopo la loro introduzione cominciarono ad essere intese quali aggregazioni comunali aspecifiche, con l'aspetto funzionale per il quale erano state istituite quasi da subito ritenute non esclusivo.

Sorte non diversa, e per certi versi definitiva, toccò a tale ente in occasione di un altro momento significativo, ovvero l'approvazione della legge n. 142 del 1990, dal titolo *Ordinamento degli enti locali*, di fatto la prima legge generale d'epoca repubblicana in materia di enti locali (e dunque di attuazione dell'allora vigente art. 128 Cost.): la legge prevede per l'ente locale *comunità montana* lo «scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei comuni associati» (art. 28, comma 1). Tale previsione venne definitivamente consacrata dal successivo d. lgs. n. 267 del 2000 (*Testo Unico degli Enti Locali - TUEL*), laddove ha stabilito ancor più esplicitamente che «le comunità montane sono unioni di comuni» (art. 27, comma 1): e, quando più avanti ha definito l'*unione di comuni*, ha specificato che «ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può [sic] esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani» (art. 32, comma 1).¹⁴

Da questo rapido *excursus* è possibile trarre alcune brevi considerazioni. La prima, lo si ribadisce, è quella per cui la comunità montana si sia indiscutibilmente posta sempre come ente di secondo grado, ovvero espressiva dei Comuni che ne facevano parte e con organi di governo da essi derivanti. La seconda concerne l'inesorabile e spesso corriva tendenza del legislatore a tornare sulle sue decisioni, ovvero nel caso specifico ad approfittare di enti già esistenti per lo svolgimento di funzioni non proprio affini a quelle per le quali erano stati istituiti, finanche al prezzo di rendere non più coerenti scelte precedentemente effettuate.¹⁵

La terza, la più importante e decisiva, riguarda la tendenza degli enti di secondo grado ad appiattirsi sugli enti di primo grado di cui sono espressione, perché questi ultimi (nella specie, i Comuni) sono intanto più usuali e riconoscibili a livello sia politico che giuridico ma,

Comunità montane, in *Digesto disc. priv.* 1988, p. 200 nonché DE MARTIN G. C. - DI FOLCO M., *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.* 2009, p. 2970 ss.

¹⁴ Tra la legge n. 142 del 1990 e il TUEL va segnalata anche la legge n. 97 del 1994 (nota come la *terza legge per la montagna*, dopo la risalente legge n. 991 del 1952 e la cit. legge n. 1102 del 1974) che ha contribuito ad ampliare (a dispetto del nome) il ruolo delle comunità montane, dotandole di funzioni tipiche delle unioni di Comuni. Sulla *continuità* tra la legge che per prima prevede le comunità montane (legge n. 1102 del 1971) e la normativa successiva, si espresse anche la Corte costituzionale: nel TUEL e «nella successione della disciplina legislativa in materia, è rimasta ferma l'originaria configurazione delle comunità montane quali enti locali, proiezioni dei comuni che a esse fanno capo, già risultante, nell'essenziale, dall'art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), confermata e precisata dalla legislazione successiva, in particolare dall'art. 28 della legge n. 142 del 1990, nella sua versione originaria e in quella modificata dalla legge n. 265 del 1999 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142)» (sent. n. 229 del 2001).

¹⁵ ...con la Corte costituzionale che, inevitabilmente, registra e avalla: come quando si trovò ad affermare che le comunità montane rappresentano «una misura di razionalizzazione della rete delle autonomie comunali, per l'esercizio in comune di funzioni che malamente sarebbero gestite da enti troppo frammentati sul territorio montano (esercizio in comune che nella stessa legislazione dello Stato trova anche altre forme di possibile realizzazione): una misura organizzativa idonea a essere sostituita da altra, una volta ritenuta insussistente la ragione della sua previsione» (sent. n. 229 del 2001).

soprattutto, godono di quella maggior forza dovuta alla legittimazione democratica diretta, tale per cui l'ente di secondo grado risulta in balia di vicende e dinamiche politiche che non evolvono dentro di sé ma altrove. In definitiva, un ente secondario che non abbia competenze strettamente tecniche ma prevalentemente politiche, fondate cioè su decisioni discrezionali, sembra destinato a non decollare mai in termini di autonomia, e a perdere progressivamente la sua ipotetica capacità di curare *interessi comunitari* o di *esprimere una mediazione politica originale* rispetto a quella degli enti di cui è espressione. Per esprimere una *mediazione politica originale* sarebbe servita o servirebbe, in tutta evidenza, una forza politica autonomamente acquisita attraverso elezione diretta, forza che le *comunità montane* non hanno mai avuto nel nostro ordinamento.

La conclusione è che la parabola evolutiva delle comunità montane è stata tutto un costante ed inesorabile avvicinamento alle unioni di Comuni, fino al punto da perdere ogni residua specificità e cedere così il posto al secondo tipo di organizzazione.¹⁶

4. La comunità montana svolge funzioni intercomunali o funzioni sovracomunali?

Accertata l'incontrovertibile natura di enti di secondo grado, resta da appurare la tipologia di funzioni di cui le comunità montane potevano e possono ritenersi affidatarie.

Notoriamente, gran parte dei mali (veri o presunti) che affliggono il nostro sistema degli enti locali viene attribuito alla caotica distribuzione delle funzioni. Ma, verosimilmente, prima della distribuzione bisognerebbe, sempreché possibile, cercare maggiore chiarezza riguardo alla *classificazione* delle funzioni. Per quanto in questa sede interessa, bisognerebbe addentrarsi nel ginepraio dove oggi s'intrecciano numerosi temi: i *Comuni*, in particolare quelli di minore dimensione; le *funzioni di prossimità*; le *funzioni intercomunali*; gli *enti di area vasta*; le *funzioni di area vasta* (categoria che presenta una sotto-incertezza sulla loro natura programmatica e/o gestionale); e le *funzioni sovracomunali*.

Tali sei temi esistono e circolano più o meno diffusamente nel dibattito giuridico e nei testi normativi; tuttavia, non sembrano al momento disponibili altrettante definizioni di essi convincenti e soprattutto autosufficienti, nel senso che non si sovrappongano l'una alle altre.

Schematicamente, su un binario dovrebbero collocarsi i Comuni, il fatto che essi svolgano funzioni di prossimità e, per ultimo, il fatto che quando la loro dimensione sia inadeguata essi si associno ad altri Comuni a loro volta *inadeguati* per rendersi, insieme, *adeguati* a svolgere le proprie funzioni (di prossimità); l'organismo associativo, che serve per fare di più Comuni inadeguati un'unità di dimensioni finalmente adeguate, svolgerà così funzioni che potrebbero definirsi funzioni intercomunali. Tale ricostruzione dovrebbe ritenersi incontestabile, in quanto l'inadeguatezza di un Comune, presupposto della necessità di associarsi con altri

¹⁶ Da questo punto di vista, ad avviso di chi scrive anche il destino delle Province non prevede un roseo futuro per tali enti, da quando la legge n. 56 del 2014 ha trasformato anch'essi in enti di secondo grado (v. *retro*, nt. 5 e *infra*, nel testo). Peraltro, come si vedrà più avanti, il caso delle comunità montane, rispetto alle unioni di Comuni, è addirittura peggiore, perché si tratta di enti la cui dipendenza alla volontà politica altrui nasce, di fatto, doppia: in basso nei confronti dei Comuni, e in alto nei confronti delle Regioni e dello Stato; accennano, in relazione alle comunità montane, ad una «elevata dipendenza dagli ordinamenti regionali» DE MARTIN G. C. - DI FOLCO M., *Un orientamento opinabile*, cit., p. 2975.

Comuni, non può certo misurarsi su funzioni che non siano comunali: ritenere un Comune livello amministrativo inadeguato a svolgere funzioni sovracomunali è un evidente illogicità.¹⁷

Sull'altro binario dovrebbero invece correre gli enti di area vasta, quali oggi sono per espressa definizione della legge n. 56 del 2014, le *Province* e le *Città metropolitane*, che dovrebbero svolgere funzioni di area vasta ovvero, lo dice già il nome, che superino la dimensione comunale (dunque, funzioni sovracomunali); e anche qua vale specularmente quanto affermato poco fa: se un ente è di area vasta, è tale perché svolge funzioni con un'incidenza più ampia di un territorio comunale.¹⁸

Il punto è che oggi tali due binari si intrecciano, creando veri e propri incidenti sulla via della ricostruzione sistematica. Il nodo maggiore riguarda proprio l'associazionismo comunale: quando i Comuni si associano in *unione* o *convenzione*, o quando attraverso i propri amministratori vanno a comporre gli organi di enti sovracomunali, lo fanno per occuparsi di quali funzioni, quelle di prossimità, dunque intercomunali, o quelle di area vasta, dunque sovracomunali?

La risposta scontata dovrebbe essere la prima, per evitare le illogicità di cui poco fa. Ma, come noto, la risposta scontata non lo è, forse non lo è mai stata (con discorso che vale ovviamente anche per le comunità montane), e certamente non lo è più a partire dall'approvazione della cit. legge n. 56 del 2014 ("Legge Delrio"): in primo luogo, perché per tale legge *Province* e *Città metropolitane* sono enti di area vasta i cui organi sono però composti da amministratori comunali, così che per tali stessi organi dovrebbe confidarsi in una sorta di osmosi grazie alla quale i soggetti portatori di problematiche relative alle funzioni di prossimità, circoscritte al territorio del Comune di provenienza e per le quali hanno ricevuto apposita investitura popolare, dovrebbero abbandonare tutto ciò per convertirsi allo svolgimento di funzioni del tutto diverse (di area vasta), sia per estensione che per tipologia; in secondo luogo, perché sia la stessa legge n. 56 che il conseguente *Accordo in conferenza unificata dell'11 settembre 2014*, nonché molte delle leggi regionali che vi hanno dato seguito, hanno stabilito che le funzioni già svolte dalle Province (diverse dalle funzioni fondamentali, assegnate in via esclusiva dallo Stato) dovessero essere trasferite alle Regioni, oppure ai Comuni, oppure alle Unioni di Comuni, cercando anzi, in relazione a tale ultimo caso, di valorizzare le «forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali»: devono

¹⁷ Ogni studio del settore non può che ricondurre l'associazionismo comunale allo svolgimento delle funzioni di prossimità: cfr. ad esempio il *policy paper* del 2017 dal titolo *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, Città metropolitana e nuove Province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia*, curato da *Èupolis-Lombardia*.

¹⁸ Riprendendo quanto sopra affermato circa la tassatività del numero degli enti territoriali, ne consegue un corollario a quanto appena affermato nel testo: «I livelli di governo costitutivi della Repubblica (art. 114) sono quattro (comuni, province/città metropolitane, Regioni e Stato) e non è lecito crearne altri. Questo implica assoluta chiarezza nel non configurare come nuovi livelli di governo [...] le forme associative e di collaborazione create allo stesso livello per consentire l'efficace esercizio delle funzioni attribuite» (così MERLONI F., *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in BASSANINI F. – CASTELLI L., *Semplificare l'Italia*, Firenze 2008, p. 99). In altre parole, le unioni di Comuni non sono un ulteriore livello di governo ma si collocano (o dovrebbero collocarsi) a livello comunale (cfr. anche MERLONI F., *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *Le Istituzioni del federalismo* 2006, p. 49 ss.9).

essere dunque Stato e Regioni a stabilire (dall'alto) se tali funzioni «debbono essere esercitate in forma singola o associata».¹⁹

In un colpo solo, l'associazionismo comunale perde la spontaneità (che ridonda in perdita di autonomia decisionale) e nondimeno la finalità del suo costituirsi: quelle che erano funzioni provinciali, dunque per definizione sovracomunali, vengono affidate ai Comuni in associazione, così che anche le associazioni di Comuni sembrerebbero da considerarsi enti di area vasta. In altre parole, se le funzioni passano dalle Province alle unioni di Comuni, delle due l'una: o nel passaggio tali funzioni mutano natura e da funzioni di area vasta diventano funzioni di prossimità, oppure cambiano natura le unioni di Comuni, che da enti (creati per svolgere funzioni) di prossimità diventano enti di area vasta.²⁰

C'è insomma una certa confusione sui temi menzionati, laddove l'esercizio associato delle funzioni scompagina la logica dei ruoli di ciascuna tipologia di ente locale, creando sovrapposizioni tra le diverse tipologie di funzioni e mettendo in dubbio la tenuta e l'utilità delle varie classificazioni di queste.²¹

Ovviamente non è questa la sede per occuparsi ulteriormente di tali temi. Qui è sufficiente rilevare l'incertezza che ha investito da subito anche le *comunità montane*, circa il modello da doversi ritenere per loro prefigurato: in particolare, se tali enti rappresentassero un livello *sovracomunale* o *intercomunale* di governo.²² Se si guarda alle funzioni assegnate dalla legge n. 1102 del 1971 e, si potrebbe dire, allo *spirito* della stessa, è fin troppo evidente che esse

¹⁹ Il virgolettato è tratto rispettivamente dall'art. 1, comma 89, legge n. 56 del 2014 e dal punto 5, lett. C, dell'Accordo.

²⁰ Sembra propendere per tale seconda ipotesi PINELLI C., *Gli enti di area vasta e la riforma del livello intermedio di governo locale*, reperibile in www.italiadecide.it 2015, p. 8. Sui temi esposti nel presente paragrafo, cfr. per tutti MERLONI F., *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo* 2014, pp. 215 ss. nonché IDEM, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *Le Istituzioni del federalismo* 2006, spec. pp. 49 ss.

²¹ Verosimilmente, categorie quali *funzioni di prossimità* e *funzioni di area vasta*, ma anche *funzioni intercomunali* e *funzioni sovracomunali*, andrebbero riordinate perché prive di quella univocità in grado di dotarle di carattere scientifico. Parla ad esempio di una nozione «di funzioni di area vasta, divenuta incerta insieme alla precarietà e transitorietà delle Province» MERLONI F., *Sul destino delle funzioni*, cit., p. 228; ritiene «il principio di prossimità o di sussidiarietà verticale (articolo 118, primo comma)» la stessa cosa BASSANINI F., *La Repubblica della sussidiarietà Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in astrid-online.it 2006, p. 16; associa invece la *prossimità* alla sussidiarietà orizzontale FLICK G. M., *Sussidiarietà e principio di prossimità, quali modelli per uscire dalla crisi?*, reperibile in www.arel.it 2010, *passim*.

²² È lo stesso tema che oggi si pone per le Province, dalla legge n. 56 del 2014 rese omologhe per struttura organizzativa alle unioni di Comuni (e già delle comunità montane). Sulla disfunzionalità di tale modello, è stato giustamente affermato che a livello sovracomunale insistono «scelte che, tenuto conto degli interessi e delle posizioni dei Comuni e delle loro popolazioni, sono assunte in modo distinto, con una decisione che trova la sua legittimazione nell'esigenza di un esercizio "unitario" e non "associato" della funzione. La scelta localizzativa (di una discarica o di un'area industriale) – continua l'A. – è assunta anche nei confronti di Comuni che eventualmente non la condividano», circostanza che ne complica la realizzabilità con organi provinciali composti da amministratori comunali (il virgolettato è in MERLONI F., *Sul destino delle funzioni*, cit., p. 219). In materia di comunità montane, può essere interessante citare la posizione di chi, nel 2008 (l'hanno d'inizio del loro declino, come si vedrà più avanti) sosteneva che esse «operano soltanto in minima parte come enti associativi, chiamati cioè all'esercizio congiunto di funzioni e servizi comunali delegati dai singoli enti componenti (trasporti, piani urbanistici etc.); ma piuttosto esse svolgono attività quale ente locale differenziato rispetto ai comuni [...]» e pertanto «rappresentano una base importante per la costruzione di un nuovo assetto dell'amministrazione locale» (così CERULLI IRELLI V., *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in BASSANINI F. – CASTELLI L., *Semplificare l'Italia*, cit., p. 51): come si vedrà più avanti, le comunità montane hanno avuto un destino diametralmente opposto.

dovessero rappresentare dei luoghi di confluenza e trattazione di esigenze sovracomunali, ancorate alla conformazione orografica e non burocratica dei territori; se si guarda alla loro natura di enti di secondo grado, era fin troppo prevedibile che le comunità montane, non traendo legittimazione diretta e unitaria dalle collettività rappresentate, non potessero trovare nell'unico luogo in cui è reperibile quella legittimazione e forza politica da opporre agli enti di primo grado sottostanti, per rendersi sufficientemente autonome da ognuno di essi e poter proporre soluzioni comunitarie più forti dei loro interessi parcellizzati.

Se si guarda infine alla legislazione generale sull'ordinamento degli enti locali, che ne fa mere unioni di Comuni, si capisce che la strada del loro progressivo declino era già stata abbondantemente tracciata.

5. La comunità montana quale unione di Comuni *tout-court*

Come visto, dalle disposizioni della legge n. 142 del 1990 e del TUEL del 2000 è emersa in forme molto chiare la scelta del legislatore. Entrambe le fonti, approvate prima del 2001 (quando, come accennato, esisteva maggiore spazio costituzionale per modellizzare *altri enti locali*, oltre a Province e Comuni), dirottano la natura delle comunità montane verso l'assimilazione alle unioni di comuni, segnando una battuta d'arresto rispetto alla ricerca di una diversa e specifica identità per tali enti.

L'assimilazione delle comunità montane alle unioni di Comuni operata dal legislatore statale, sul piano strettamente costituzionale ne fa uno strumento incaricato prima di tutto dei fini delle seconde.²³ Alle finalità cui sono preordinate le unioni di Comuni, ovvero l'*esercizio associato* delle funzioni comunali (e ora, a quanto pare, delle funzioni già provinciali), il legislatore ha posto per le unioni di Comuni *montani* l'ulteriore obiettivo della valorizzazione del loro specifico territorio. Tale aggiunta, tuttavia, che dovrebbe mantenere una certa differenza tra *unioni di Comuni* e *unioni di Comuni montani*, suona vagamente posticcia, al punto da tradire un interesse di fondo che è più di sistema (riduzione della frammentazione comunale; possibile contenimento della spesa pubblica) che focalizzato a recepire ed affrontare le problematiche dei territori montani.²⁴

Date le unioni di Comuni, si potrebbe affermare che, nel caso i Comuni in unione siano anche collocati in territorio montano, la legislazione approfitti della circostanza per farvi confluire quella specificità che, e qui è il punto, forse non dovrebbe essere così esposta alla discrezionalità politica, in quanto agganciata all'art. 44, comma 2, della Costituzione: il legislatore, cioè, attua tale disposizione costituzionale attraverso uno strumento (*l'unione di Comuni*) bensì simile ma certamente pensato per altre finalità, senza lo sforzo di consolidare la soluzione specifica per i territori montani che pure aveva proposto originariamente, nel 1971.

²³ Tale punto emergerà con maggiore chiarezza alla fine del presente lavoro.

²⁴ Si consideri anche la previsione di cui all'art. 28, comma 1, del TUEL ai sensi della quale «l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi conferite dalla Regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione»: tale disposizione rende ancor più assimilabili le comunità montane alle unioni di comuni, per via della possibilità di conferire alle prime le funzioni che i Comuni partecipanti intendono conferirle (facendone chiaramente uno strumento a servizio dei Comuni).

Ed infatti, sul piano strettamente costituzionale, il riferimento normativo utilizzabile è duplice: la semplice *unione di Comuni* è un assetto organizzativo previsto dal legislatore statale in ragione della sua competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. p, della Costituzione, in materia di *ordinamento degli enti locali*.²⁵ Quando il legislatore prevede l'*unione di Comuni montani*, invece, fornisce una risposta attuativa anche alla cit. disposizione di cui all'art. 44, comma 2, della Costituzione, ai sensi della quale «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Tale ultima disposizione, seppur di scarsa univocità prescrittiva, dovrebbe comunque rendere non uguali enti finalizzati a *favorire le zone montane* ed enti finalizzati ad altri scopi, se non per altro perché i primi vantano una copertura costituzionale dedicata o ulteriore che i secondi non hanno; ed invece l'aggiunta dell'aggettivo «montani» alle «unioni di Comuni» tende inevitabilmente a diluire le specificità del territorio montano nel mare dell'aspecificità funzionale dell'associazionismo comunale.²⁶

Ovviamente, si tratta di obiezioni non in grado di superare l'asticella dell'incostituzionalità. Anzi, dato il tenore dell'art. 44, comma 2, della Costituzione, sembrerebbe addirittura più conforme ad esso la soluzione che attribuisce alle mere unioni di Comuni il compito di occuparsi della specificità geografica del proprio territorio e gestire i *provvedimenti a favore delle zone montane*: tale dicitura costituzionale infatti non evoca propriamente il dovere di istituire una specifica tipologia di ente locale che gestisca o pianifichi quei provvedimenti.

In definitiva, finché la Costituzione cospira verso la rinuncia a proseguire nello sforzo pur esperito dal legislatore statale nel 1971 con la istituzione delle comunità montane, quando era abbastanza evidente che si volesse denotare il nuovo ente attraverso un qualcosa di diverso e superiore, ancorché poco chiaro, rispetto alla mera sommatoria dei Comuni che ne facevano parte.²⁷

Manca tuttavia qualche altro decisivo passaggio, che da queste premesse porta al definitivo superamento dell'ente comunità montana, e che si gioca invece sul versante del finanziamento

²⁵ Ciò, senza più dubbio a partire dal 2015, quando la Corte costituzionale ha affermato che le *Unioni di Comuni*, «risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, [...] un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune, rientrano [...] nell'area di 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. 117» (sent. n. 50 del 2015, punto 6.2.1 del *Considerato in diritto*). Da ricordare che la riforma ("Renzi-Boschi") respinta dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 prevedeva, tra l'altro, l'aggiunta all'art. 117, comma 2, lett. p (e dunque alla potestà esclusiva statale) della competenza in materia di «disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni».

²⁶ Rilevavano giustamente (anche se per giungere a conclusioni diverse rispetto a quelle qui sostenute) MARTIN G. C. - DI FOLCO M., *Un orientamento opinabile*, cit., che «la piena riconducibilità delle comunità montane alle unioni di comuni (e con esse alla forme associative) è impedita dal riconoscimento alle prime di una dote funzionale più ampia. La quale spazia dall'esercizio associato di funzioni comunali, all'esercizio di ogni altra forma di funzione conferita dai comuni *uti singuli*, dalla provincia e dalla regione, fino a contemplare ogni altro compito attribuito dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'unione europea, dallo stato e dalle regioni» (p. 2974).

²⁷ La stessa Corte costituzionale provò ad affermare che «le comunità montane hanno la natura di enti locali autonomi, istituiti per il perseguimento di finalità potenzialmente generali, non già di enti funzionali o dipendenti dalle regioni» (sent. n. 307 del 1983), orientamento riconfermato anni dopo riconoscendo «l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131)» (sent. n. 244 del 2005).

di tali enti e sulle funzioni che avrebbero presto travolto le comunità montane e, senza più dubbi, la loro specificità.

6. Le differenze che hanno fatto la differenza: i costi di gestione

Comunità montane e unioni di comuni montani sono dunque strutture organizzative troppo simili, al punto da rendere sterile la ricerca di significative differenze. E la caratteristica che più di ogni altra le ha rese tali è stata la natura di enti di secondo grado prevista per entrambe: uguali nella composizione dei rispettivi organi (formati da amministratori comunali) e nella conseguente impossibilità ad acquisire sufficiente autonomia politica.

A tale identità, tuttavia, si affianca qualche elemento di differenziazione che, pur non cambiando la struttura delle due tipologie di enti, ne tratteggia alcune diversità e soprattutto spiega una serie di accadimenti degli ultimi anni (nonché le ragioni delle presenti riflessioni). Il più vistoso di tali elementi è l'origine "dall'alto" delle comunità montane, con relativi oneri di finanziamento, e l'origine "dal basso" delle unioni di Comuni.

L'art. 27, comma 3, ultimo periodo, del TUEL, stabilisce che «la costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del Presidente della Giunta regionale»; l'unione di Comuni, invece, si costituisce con l'approvazione dello statuto a cura dei consigli comunali, senza provvedimento regionale (art. 32, comma 4, TUEL). In sostanza, l'unione di Comuni *fa da sé*, mentre per la comunità montana *fa la Regione*: tali due diverse statuizioni hanno polarizzato le due tipologie di enti su due diversi versanti, quanto al rispettivo ineludibile destino.²⁸

La paternità regionale della sua istituzione nonché, si potrebbe dire, l'originale riconducibilità alla volontà statale così come effettivamente trasfusa nella legge n. 1102 del 1971, avevano determinato una situazione per la quale tali enti esistessero e agissero regolarmente grazie a fondi statali e regionali. Quella del finanziamento statale e regionale era prassi ovvia e normale, e normali erano i casi di divergenza di vedute che insorgevano tra Stato e Regioni in ordine alla gestione di tali finanziamenti: come quando le Regioni pretesero di disporre dei fondi statali finalizzati a sostenere le *spese di gestione* delle comunità montane, pretesa respinta dalla Corte costituzionale, secondo la quale ben poteva accadere che lo Stato assegnasse «direttamente alle singole comunità gli importi occorrenti per il normale funzionamento dei loro apparati», alle Regioni spettando l'autonoma gestione del finanziamento delle azioni programmatiche finalizzate allo sviluppo della montagna.²⁹ Ciò che rileva è che le comunità montane ricevessero finanziamenti direttamente dall'alto sia,

²⁸ Ricorda che «nel disegno delineato dalla l. n. 1102 del 1971, la Comunità montana assumeva natura di ente a carattere obbligatorio, nel senso che la sua costituzione dipendeva dalla legge regionale e non dalla volontà dei comuni interessati», posto che si rinviava alle leggi regionali per la formulazione degli statuti [...], ROSSA S., *L'evoluzione della Comunità montana: da strumento di tutela, sviluppo e promozione della montagna a Unione montana di Comuni*, in *Il Piemonte delle Autonomie 2017*, p. 4, che cita DE MARTIN G. C., *Comunità montane*, cit., p. 267.

²⁹ «Altro [...] è lo sviluppo della montagna [...] ed altro sono "le spese di gestione delle comunità montane", che evidentemente non concernono l'attuazione dei "piani di sviluppo economico-sociale" approntati da ciascuna comunità ed approvati dalle competenti amministrazioni regionali o provinciali, ma si risolvono in una serie di spese correnti, puramente strumentali rispetto al momento della programmazione»: così la sent. n. 307 del 1983.

ovviamente, per lo svolgimento delle funzioni attribuite che, soprattutto, per il loro funzionamento (spese di gestione).

Il declino delle comunità montane e la loro trasformazione in unioni di comuni montani non poteva quindi che prendere avvio nel 2008, in concomitanza con l'inizio della crisi economico-finanziaria nazionale e internazionale, quando lo Stato ha iniziato a ridurre severamente la spesa e, nel caso in esame, ha dapprima ridimensionato quindi azzerato i fondi previsti per la sussistenza di tali enti.³⁰ La strada che ha condotto a tale decisione statale era stata peraltro aperta da alcune pronunce della Corte costituzionale successive alla riforma del 2001: partendo da tale riforma e dalla natura di enti costituzionalmente non necessari delle comunità montane, la loro disciplina è stata ricondotta dalla Corte alla potestà legislativa residuale delle Regioni.³¹ E corollario di tale affermazione è stato, a seguire: «Sono dunque le Regioni che, in base all'art. 119 Cost., devono provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la "proiezione"», a coronamento dell'intenzione statale di non occuparsi più del destino delle comunità montane, iniziando a chiudere la parabola iniziata nel 1971 sotto auspici di tutt'altra natura.³²

Ma, ed è il passaggio decisivo, quell'obbligo (ovvero, in buona sostanza, le spese di gestione delle comunità montane) risultava troppo impegnativo per le Regioni, anch'esse non risparmiate dalle misure statali di contenimento della spesa.³³ Principalmente per questa ragione, una volta diventate arbitre uniche dell'esistenza delle comunità montane, quasi tutte le Regioni hanno deciso di trasformarle in unioni di Comuni ovvero, e qui è il punto, in organismi associativi le cui spese di funzionamento gravano a regime sui Comuni (che vi provvedono soprattutto attraverso l'assegnazione del proprio personale amministrativo);³⁴ e

³⁰ Che cominciasse a tirare una brutta aria per le comunità montane si cominciò a capire dalla legge n. 244 del 2007 (*legge finanziaria 2008*) che all'art. 2, commi 16-22 ha previsto, tra l'altro, l'obbligo per le Regioni ordinarie di ridurre di un terzo la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane e ridurre il loro numero complessivo in ogni Regione; l'abolizione del finanziamento statale sarà decisa due anni dopo con la l. 191 del 2009, *legge finanziaria 2008* (art. 2, comma 187: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504»). Su tali disposizioni e la relativa giurisprudenza costituzionale (rispettivamente, sent. n. 237 del 2009 e nn. 91 del 2011 e 326 del 2010) nonché per un'analisi riepilogativa della ripida parabola discendente delle comunità montane in quel breve lasso di tempo, v. per tutti VICECONTE N., *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?* in *rivistaaic* 2010, nonché IDEM, *La Corte chiarisce sulle comunità montane*, in *rivistaaic* 2011 (di commento alla sent. n. 91 del 2011).

³¹ Cfr. sentt. n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 e n. 244 del 2005.

³² Il virgolettato è tratto dalla sent. n. 27 del 2010. Si noti la seguente contraddizione: se la legislazione statale stabilisce che le comunità montane siano unioni di Comuni, e se la sent. n. 50 del 2015 afferma che le unioni di Comuni rientrano nell'area di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera p (v. *retro*, nt. 25), perché allora le comunità montane rientrerebbero nella competenza residuale delle Regioni? La Corte, nella sua giurisprudenza più attenta sul punto, parla delle comunità montane come caso speciale di unioni di Comuni: la specialità sta dunque in ciò, ovvero che si tratta di unioni di Comuni a competenza regionale (rispetto alle "normali" unioni di Comuni a competenza statale)?

³³ In verità, la semplice esistenza delle comunità montane obbligava, almeno "moralmente", a finanziare la loro attività, se non per altro per non tenerle in vita completamente inattive. Per contro, le unioni di comuni hanno comunque qualche funzione da svolgere (non inerente alla valorizzazione dei territori montani) e quindi per loro il pericolo di inattività è meno probabile e comunque a costo zero.

³⁴ ...fatta salva diversa previsione, verosimilmente a carattere transitorio, di qualche Regione: è il caso ad esempio della Regione Marche, dove l'art. 5, comma 12, della l. r. n. 35 del 2013 stabilisce che «il personale della Comunità montana soppressa, compreso quello con contratto non a tempo indeterminato, è trasferito all'Unione montana, con decorrenza dalla data di soppressione [...]»; ma quello più eclatante è il caso della Regione Campania, dove la l.

che la principale causa della trasformazione sia stata di natura economica lo dimostra la circostanza per cui in alcuni casi la soppressione è avvenuta con leggi di bilancio regionali (ovvero, nel momento in cui *si fanno i conti*), circostanza che esplicita le finalità della soppressione, peraltro spesso riprodotte anche negli altri tipi di legge con i quali le comunità montane sono state soppresse in gran parte delle Regioni.

7. Segue: l'obbligo alla gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni

Non c'è dubbio, tuttavia, che anche l'obbligo alla gestione associata delle funzioni fondamentali a carico dei piccoli Comuni abbia favorito il superamento delle comunità montane (costituite nella maggior parte dei casi proprio da piccoli Comuni), e la loro sostituzione con le unioni.

L'obbligo in discussione è stato introdotto nello stesso periodo di crisi economica e ancora al fine del contenimento della spesa pubblica, con l'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lett. b), legge n. 135 del 2012, ai sensi del quale i Comuni fino a 5.000 abitanti o 3.000 in caso di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane non hanno più la facoltà ma sono obbligati a svolgere tutte le funzioni fondamentali in forma associata, ovvero in convenzione o in unione con altri Comuni.

È significativo che ad oggi, pur trascorsi dieci anni da quando introdotto, l'obbligo non sia stato ancora ottemperato per via di un termine ripetutamente prorogato, da ultimo al 31 dicembre 2020:³⁵ ciò, a dimostrazione di una sua non facile praticabilità, dovuta anche alla reticenza dei Comuni obbligati ad ottemperarvi, ivi compresa quella dei Comuni esenti per numero di abitanti ma collocati in un contesto di Comuni obbligati, circostanza che per recente giurisprudenza costituzionale esonera dall'obbligo *tutti* i Comuni di quel contesto.³⁶

Per quanto in questa sede interessa, l'obbligo alla gestione associata delle funzioni fondamentali del 2010 si accingeva a travolgere le comunità montane, senza più possibilità di opzione, con una serie di funzioni non proprio consuete per tali enti, certamente non finalizzate a favorire i territori montani ma, in tutta evidenza, coincidenti con la fisiologica attività di qualsiasi Comune. Dalla gestione dei provvedimenti a favore della montagna alla

r. n. 16 del 2010 ha stabilito che le stesse risorse attribuite dallo Stato alle comunità montane prima del loro azzeramento (ovvero fino alla data di entrata in vigore del cit. art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009) «sono trasferite alle stesse comunità montane dalla regione Campania» (all'art. 19, comma 5): tuttavia, di recente la Giunta regionale ha disposto che l'entità di tali risorse non dovesse ritenersi costante nel tempo, provvedendo a ridimensionarla (cfr. D.G.R. n. 282 del 2018). Certo è che uno dei problemi pratici del passaggio dalle comunità montane alle unioni è proprio il destino del personale dipendente delle prime, difficilmente riassorbibile dai Comuni senza supporto finanziario regionale.

³⁵ ...come disposto dall'art. 18-bis del d. l. n. 162 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 8 del 2020. Lo slittamento della scadenza per ottemperare all'obbligo inibisce al *prefetto* di intervenire (ai sensi dell'art. 14, comma 31-*quater*, d. l. n. 78 del 2010) con l'imposizione di un ulteriore termine perentorio a provvedere, pena l'azionamento del potere sostitutivo *ex art.* 8, legge n. 131 del 2003.

³⁶ Cfr. sent. n. 33 del 2019. Su tale pronuncia, sui dubbi generali di costituzionalità dell'obbligo alla gestione associata (nonché sull'assurdità di un suo rinvio protrattosi così a lungo nel tempo nonostante la previsione iniziale con decreto-legge), sia consentito rinviare a GENTILINI A., *Il dimensionamento eteronomo degli enti territoriali autonomi: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo "coadiuvante"*, in *Giur. cost.* 2019, pp. 1957 ss.

gestione delle funzioni fondamentali dei Comuni il salto sarebbe stato definitivo: al punto che, una volta investite dello svolgimento di *tutte* le normali funzioni (per di più, fondamentali, quindi qualificanti) dei Comuni, le comunità montane non potevano che diventare, per l'appunto, unioni di Comuni. Diversamente, a causa di un carico di lavoro che sarebbe andato a costituire la parte preponderante o certamente più indifferibile della loro attività, si sarebbe di fatto oscurata la *ratio* della loro istituzione o, meglio, permanenza.

Tale consapevolezza affiora qua e là nella documentazione regionale, laddove viene menzionato l'obbligo alla gestione associata a sostegno della legislazione di soppressione delle comunità montane. Solo due esempi: sul sito della Regione Veneto si legge che l'obbligo ha «posto le Comunità montane di fronte ad una scelta strategica sulla natura del proprio ruolo, in merito prevalentemente alle loro competenze sullo sviluppo dei territori montani»;³⁷ in Toscana, al punto 18 del *Preambolo* della l. r. n. 68 del 2011 si legge che «le comunità montane non sono individuate dallo Stato tra gli enti mediante i quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali. Se ne prevede pertanto l'estinzione». Tale seconda affermazione, almeno così formulata, non sembra molto persuasiva alla luce delle disposizioni del TUEL ricordate sopra nel testo (art. 27, comma 1; art. 32, comma 1), dato che proprio per l'art. 27, comma 1, «le comunità montane *sono* unioni di comuni» (corsivo aggiunto) e quindi nulla ostava a ritenerle incluse nell'obbligo.³⁸

Vi ostava invece quanto poco affermato poco fa: ovvero, lo stravolgimento sul piano funzionale delle comunità montane e con esso la cessazione della loro ragion d'essere, che a rigore stava nella gestione dei provvedimenti a favore della montagna.³⁹

8. Situazione attuale in tema di soppressione delle comunità montane

Ad oggi (dicembre 2020), e ad eccezione delle Regioni LOMBARDIA, CAMPANIA e SARDEGNA, hanno soppresso con legge le comunità montane per sostituirle con le unioni di Comuni montani, attraverso processi di liquidazione e subentro anche molto lunghi e articolati (alcuni non ancora conclusi, per via di numerose modifiche e proroghe alla gestione commissariale): la VALLE D'AOSTA, con la l. r. n. 6 del 2014, che in luogo delle comunità

³⁷ Cfr. <https://www.regione.veneto.it/web/economia-e-sviluppo-montano/unioni-montane#cap4>.

³⁸ Tanto ciò è vero che le Regioni che non hanno soppresso le comunità montane (sulle quali v. il paragrafo successivo) finanziano indistintamente le unioni di Comuni e le comunità montane che svolgono funzioni in forma associata (cfr., per la Campania, la D.G.R. n. 608 del 2 ottobre 2018; per la Lombardia, la D.G.R. n. XI/2119 del 9 settembre 2019; per la Sardegna i riferimenti in <https://www.sardegnaautonomie.it/content/finanziamenti>), e stessa cosa fa lo Stato nel disporre forme di sostegno alla gestione associata delle funzioni (cfr. il Decreto 20 aprile 2020 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, pubblicato nella G.U. n. 107 del 24 aprile 2020).

³⁹ Un'ultimissima suggestione potrebbe riguardare quella che probabilmente è stata per le Regioni anche l'occasione di sgombrare definitivamente il campo da un ente che, stante un'ambiguità mai effettivamente risolta (dalla quale avrebbe pur sempre potuto risorgere, per raggiungere un'autonomia più significativa rispetto alle unioni di Comuni), potesse in qualche modo creare qualche problema alla preminenza regionale sul territorio. Anche qui potrebbe valere un certo parallelismo col destino delle Province dopo il 2014, se è vero, come sostenuto in MERLONI F., *Sul destino delle funzioni*, cit., che le Regioni «hanno preferito inseguire l'obiettivo del solo superamento delle Province (con lo scopo non recondito di assorbirne ruolo istituzionale e funzioni amministrative)» (p. 223).



montane ha previsto le *Unités des Communes valdôtaines*;⁴⁰ il PIEMONTE, che con la l. r. n. 11 del 2012 ha sostituito le comunità montane con le *Unioni montane* e, successivamente, con la l. r. statutaria n. 7 del 2016 le ha espunte dallo Statuto regionale del 2005 che le menzionava (anche per evitare contenziosi che pur erano sorti: cfr. ord. n. 61 del 2017 della Corte cost.); il VENETO, con la l. r. n. 40 del 2012 (processo tuttavia ancora abbastanza lontano dalla conclusione: cfr. l'art. 20 della l. r. n. 2 del 2020); il FRIULI - VENEZIA GIULIA, che tuttavia prima ha soppresso le comunità montane trasferendo le loro funzioni alle unioni intercomunali (l. r. n. 26 del 2014) quindi, con l'art. 28 (rubricato *Disposizioni speciali per il superamento delle Unioni che esercitano le funzioni delle sopresse Comunità montane*) della l. r. n. 21 del 2019 ha reintrodotto le *Comunità di montagna*, sopprimendo le unioni intercomunali previste 5 anni prima in sostituzione delle comunità montane sopresse; la LIGURIA, con la l. r. n. 23 del 2010 e la successiva l. r. n. 7 del 2011 che ha disciplinato dettagliatamente il procedimento per la liquidazione delle comunità montane; l'EMILIA-ROMAGNA, che con la l. r. n. 10 del 2008, per le comunità montane ha disposto «l'assimilazione del loro ordinamento a quello delle Unioni di Comuni» (art. 3, comma 1, lett. a), quasi a celare l'intendimento della loro soppressione, avvenuta poi con la l. r. n. 21 del 2012 (il cui Capo II del Titolo II, mostrando ancora una sorta di cautela lessicale, è rubricato *Superamento delle Comunità montane ed articolazione in Unioni di Comuni montani*); la TOSCANA, con la non risolutiva l. r. n. 37 del 2008 (come modificata dalla l. r. n. 65 del 2010), quindi abrogata dalla l. r. n. 68 del 2011 che, più perentoriamente, ha fissato un termine per la trasformazione delle comunità in unioni; l'UMBRIA, che con la l. r. n. 18 del 2011 ha disseminato le funzioni delle sopresse comunità tra le unioni speciali di Comuni e un'Agenzia forestale regionale e i singoli Comuni; le MARCHE, con la l. r. n. 35 del 2013, il cui art. 2, comma 1, ha lasciato per circa un anno ai Comuni la possibilità di gestire il passaggio dalle comunità alle unioni montane (prevedendo anche una sorta di eventuale collaborazione della preesistente comunità montana), ed ha disposto l'intervento d'imperio della Giunta regionale in caso di inerzia comunale; il LAZIO, che ha provveduto prima a una riduzione dei costi delle comunità montane con la l. r. n. 20 del 2008, quindi le ha «abolite e trasformate in unioni di comuni montani» con l'art. 3, commi 126 ss. (più volte modificati), della l. r. n. 17 del 2016, secondo il procedimento di avvicendamento ivi previsto; L'ABRUZZO, con la l. r. n. 1 del 2013, con la quale ha dato anch'essa tempo (in realtà solo pochi mesi) alle comunità montane e ai Comuni in esse ricompresi di governare la trasformazione, prima del decreto di soppressione adottato dalla Giunta regionale; il MOLISE, con la l. r. n. 6 del 2011; la PUGLIA, con la l. r. n. 5 del 2010, che ha soppresso le comunità montane (art. 7) e modificato altre parti della previgente l. r. n. 36 del 2008 (che, nel testo attuale, costituisce ancora la normativa di riferimento); la BASILICATA, dapprima con un timido tentativo esperito con la l. r. n. 11 del 2008, quindi con la l. r. n. 33 del 2010; la CALABRIA, con la l. r. n. 25 del 2013 che ha istituito l'Azienda

⁴⁰ Sulle autonomie speciali e il loro potere di istituire e quindi anche sopprimere gli enti locali, la Corte costituzionale si è espressa favorevolmente, in ragione della loro competenza legislativa primaria in materia di *ordinamento degli enti locali*: con riguardo alle comunità montane, cfr. la sent. n. 229 del 2001 (laddove per la soppressione la Corte ha stabilito tuttavia il coinvolgimento dei Comuni che ne fanno parte); con riguardo alle Province, la sent. n. 230 del 2001.

regionale per la forestazione e per le politiche della montagna, denominata *Azienda Calabria Verde*, privilegiandola nel subentro allo svolgimento delle funzioni delle comunità montane soppresse (e alla quale ha trasferito anche il loro personale); la SICILIA, con la risalente l. r. n. 9 del 1986 (quando le loro funzioni vennero devolute alle istituende “province regionali”) dove oggi, all’impoverimento delle zone montane (che è difficile non imputare anche a quella soppressione) si tenta di rimediare con varie proposte di legge tese ad istituire le *Zone franche montane* (strumenti per la così detta “fiscalità di sviluppo”).

Da ricordare, premettendo che il Trentino - Alto Adige conta il 100% di comuni montani, come nella PROVINCIA DI BOLZANO si occupino dei territori montani le *Comunità comprensoriali*, istituite dalla l. p. n. 7 del 1991 in sostituzione delle preesistenti comunità montane e di valle; mentre nella PROVINCIA DI TRENTO esistono *tout court* le «comunità» (cfr. l. p. n. 3 del 2006 s. m. i.), ovvero enti di diritto pubblico intermedi tra i Comuni e la Provincia, quale soluzione unica per la gestione associata delle funzioni (ivi comprese quelle per la montagna).⁴¹

9. Conclusioni: cosa cambierà effettivamente?

Con la quasi totalità delle Regioni che ha soppresso le comunità montane può dichiararsi quindi conclusa quella parabola iniziata nel 1971 con la loro previsione legislativa, con la quale si pensò ad un’attuazione *in senso forte* dell’art. 44, comma 2, della Costituzione. Come visto sopra, quella parabola era iniziata però in forme non ben definite, vale a dire scommettendo un po’ al buio su quello che un ente di secondo grado sarebbe potuto diventare e su come avrebbe potuto sopravvivere e farsi largo nell’ordinamento, assurgendo a sede di mediazione politica originale rispetto a quella dei Comuni che ne facevano parte.

Ed invece, per le cause sopra analizzate, prima fra tutti la medesima natura di enti di secondo grado, tale nuovo ente è stato progressivamente riassorbito nella categoria ritenuta meno problematica delle unioni di Comuni.

Proprio la marginalità delle differenze tra comunità montane e unioni di Comuni di cui si è parlato nel testo potrebbe rivelare qualche possibile vantaggio: ovvero, che la soppressione delle prime non debba inevitabilmente rappresentare un deperimento delle politiche per le zone montane. Certo, come si diceva poc’anzi, è evidente che l’unione di comuni, specie se finalizzata ad assolvere l’obbligo alla gestione associata delle funzioni fondamentali, è incaricata dello svolgimento di un numero ben più elevato di funzioni rispetto a quelle destinate a favorire i territori montani, tale da diventare qualcosa di sensibilmente diverso dalla comunità montana e a determinare un’attenzione verosimilmente marginale alle politiche per la montagna.

È questo infatti l’elemento che è stato forse trascurato nel considerare il passaggio dalle comunità montane alle unioni di Comuni montani: che non si trattava semplicemente di cambiar nome, ma di cambiare definitivamente attività e finalità, pur in presenza dello stesso

⁴¹ Per ulteriori approfondimenti, con riferimento anche alle politiche regionali complessive in favore dei territori montani, cfr. LOSAVIO C. - PERNICIARO G., *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, cit., pp. 60 ss.



assetto organizzativo. L'aggettivo *montani* apposto alle unioni di Comuni che sono tali, di fatto scolora per farsi quasi accidentale, più descrittivo che prescrittivo.

Tuttavia, come sempre, gli assetti organizzativi delle istituzioni non vanno troppo enfatizzati quali impedimenti per la realizzazione delle politiche pubbliche. Salvo il caso di ostacoli davvero insormontabili, restano pur sempre le persone (politici e funzionari amministrativi) a svolgere un ruolo determinante per l'efficienza delle organizzazioni delle quali si trovano a far parte. Per questo, politiche statali e regionali serie e ben strutturate (sia in termini di progettualità che di finanziamenti) potranno comunque essere affidate agli enti subentrati alle dismesse comunità montane: spetterà poi allo Stato e alle Regioni controllarne la realizzazione, avvalendosi se del caso anche dei poteri sostitutivi loro riconosciuti.⁴²

Per le stesse ragioni, quindi, non è provabile che la permanenza delle comunità montane così come ipotizzate nel 1971 avrebbe garantito politiche per la montagna meglio strutturate e più efficaci.⁴³ Resta, tuttavia, ed è doveroso precisarlo, il mutamento dello scenario di riferimento: ovvero quel tenere accesi i riflettori sulle problematiche dei territori montani, alle quali la semplice esistenza delle comunità montane dava certamente un suo contributo, ora venuto a cessare.

⁴² È opportuno segnalare che se, come visto sopra, nel 2010 cessò il finanziamento statale per le spese di gestione delle comunità montane, ciò non significa che lo Stato non possa istituire fondi a favore delle zone montane, come in effetti è stato per il *Fondo Nazionale per la Montagna* o il *Fondo Integrativo Comuni Montani*, il cui ammontare è stabilito annualmente con legge di bilancio. Su tali Fondi e sul loro andamento (compreso l'azzeramento del FNM dal 2011 al 2015), nonché su come la normativa sulle *green community* (legge n. 221 del 2015) o sui piccoli Comuni (legge n. 158 del 2017) possano aver ricadute a favore dei territori montani, cfr. LOSAVIO C. – PERNICIARO G., *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, p. 21 ss.

⁴³ Ravvedevano un'opportunità, peraltro ben argomentata, nell'assimilazione delle comunità montane agli enti associativi DE MARTIN G. C. – DI FOLCO M., *Un orientamento opinabile*, cit., *passim*; domanda invece ROSSA S., *L'evoluzione della Comunità montana*, cit.: «L'Unione montana di Comuni, oltre a consentire la gestione efficiente ed ottimizzata delle funzioni amministrative in ambito montano, sarà anche in grado di rappresentare anche un efficace strumento di promozione, sviluppo e tutela della montagna?» (p. 8).