

Facoltà - Scienze Politiche

Cattedra - Diritto delle autonomie territoriali

*Corso di Laurea Magistrale
in Scienze di Governo e della comunicazione pubblica -
Istituzioni politiche e amministrative*

**LA DISCIPLINA DELLE FORME ASSOCIATIVE E
LO SVILUPPO
DELL'AUTONOMIA COMUNALE**

RIASSUNTO

RELATORE

Prof. Gian Candido De Martin

CANDIDATO

Alessandro Maria Baroni

Matr. 609232

CORRELATORE

Prof. Guido Meloni

ANNO ACCADEMICO 2009/2010

INDICE

Introduzione

1. La lunga transizione delle autonomie locali.
2. I piccoli Comuni nel sistema delle autonomie locali: una ricchezza fragile.
3. La prospettiva delle forme associative.

Capitolo 1

DALLA SPERIMENTAZIONE ALLA LEGIFICAZIONE: LE FORME ASSOCIATIVE FINO ALLA LEGGE 142 DEL 1990

1. La Costituzione repubblicana, la tradizione dei Consorzi e le sperimentazioni regionali.
 - 1.1 *La disciplina dei Consorzi nel quadro della Costituzione repubblicana.*
 - 1.2 *Il ruolo dei Consorzi dopo l'avvio delle Regioni ordinarie.*
2. Le Comunità montane nella legge 1102 del 1971 e nella successiva evoluzione.
3. Le forme associative nella legge 142 del 1990.
 - 3.1 *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali.*
 - 3.2 *I Consorzi.*
 - 3.3 *Le Unioni di Comuni.*
 - 3.4 *Le Comunità montane.*
4. La legge sulla montagna n. 97 del 1994.

Capitolo 2

LE FORME ASSOCIATIVE DOPO LA LEGGE 59 DEL 1997 E IL D.LGS. 112 DEL 1998

1. La legge 59 del 1997 e il d.lgs. 112 del 1998: le ragioni di un intervento.

2. Il conferimento delle funzioni amministrative alle autonomie territoriali: i principi della legge 59 del 1997 e del d. lgs. 112 del 1998.
3. (segue) I principi di adeguatezza e differenziazione: i piccoli Comuni alla prova del “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.
4. L’attuazione regionale del d.lgs 112 del 1998 e il precedente dell’art. 3 della legge 142 del 1990.
 - 4.1 *La definizione dei «livelli ottimali di esercizio delle funzioni» e il quadro delle forme associative nelle legislazioni regionali.*
 - 4.2 *Il Piemonte e le leggi regionali n. 34 del 1998 e n. 44 del 2000.*
 - 4.3 *L’Emilia-Romagna e la legge regionale n. 3 del 1999.*
 - 4.4 *La Toscana, la legge regionale n. 87 del 1998 e gli interventi successivi.*
 - 4.5 *La Basilicata e la legge n. 7 del 1999.*

Capitolo 3

LE FORME ASSOCIATIVE NEL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI: DALLA LEGGE 265 DEL 1999 AL TESTO UNICO DEL 2000

1. La legge 265 del 1999.
 - 1.1 *Le modifiche alla legge 142 del 1990: i profili generali dell’intervento.*
 - 1.2 *L’istituzione delle Comunità isolate.*
 - 1.3 *Le Unioni di Comuni.*
 - 1.4 *Le nuove norme e gli incentivi per l’esercizio associato delle funzioni.*
 - 1.5 *Le Comunità montane.*
2. Il testo unico sull’ordinamento degli enti locali.
 - 2.1 *L’esigenza di un testo unico.*
 - 2.2 *L’elaborazione e la logica alla base del testo unico.*
 - 2.3 *L’ambito di applicazione.*
 - 2.4 *L’esercizio associato delle funzioni.*
 - 2.5 *Le Comunità montane e le Comunità isolate.*

2.6 *Le Unioni di Comuni.*

2.7 *I Consorzi*

Capitolo 4

LA RIFORMA DEL TITOLO V: VERSO L'OBBLIGATORIETÀ DELLE FORME ASSOCIATIVE PER LA PIENA REALIZZAZIONE DELL'AUTONOMIA COMUNALE

1. La riforma costituzionale del 2001 e lo sviluppo del principio autonomistico.
 - 1.1 *I principali contenuti del nuovo Titolo V.*
 - 1.2 *Il Testo unico del 2000 alla luce della riforma del Titolo V: quale futuro per l'ordinamento degli enti locali?*
 - 1.3 *Il Titolo V e il nuovo quadro delle funzioni amministrative comunali: un'ipotesi di identificazione.*

2. L'attuazione del Titolo V, la legge 131 del 2003 e la realizzazione del nuovo assetto amministrativo delle funzioni.
 - 2.1 *La legge n. 131 del 2003.*
 - 2.2 *Il tentativo di individuazione delle funzioni amministrative nella XV legislatura: il disegno di legge A.S. n. 1464.*
 - 2.3 *L'individuazione provvisoria delle funzioni fondamentali operata dalla legge 42 del 2009.*
 - 2.4 *L'allocazione delle funzioni fondamentali prevista nel disegno di legge governativo A.C. n. 3118.*

3. Il ruolo del Comune e l'autonomia comunale tra passato e futuro.

4. La valorizzazione dell'autonomia comunale tra adeguatezza e differenziazione.

5. La nuova prospettiva dell'associazionismo per la piena valorizzazione dell'autonomia comunale.
 - 5.1 *La disciplina delle forme associative tra modello volontario e modello differenziato.*
 - 5.2 *L'associazionismo comunale a carattere obbligatorio: una nuova prospettiva a garanzia dell'adeguatezza e del ruolo storico dei piccoli Comuni.*

5.3 Il modello dell'associazionismo obbligatorio nel disegno di legge del Governo A.C. n. 3118.

5.4 (segue) I rilievi critici al disegno di legge A.C. n. 3118 in materia di esercizio delle funzioni fondamentali.

Capitolo 5

LA DISCIPLINA DELL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE TRA LEGISLAZIONE REGIONALE E LEGISLAZIONE STATALE

1. Dalla giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane alla disciplina delle forme associative: un dibattito aperto.
2. La recente giurisprudenza costituzionale in materia di disciplina delle Comunità montane.
 - 2.1 La potestà legislativa residuale regionale in materia di Comunità montane: le sentenze n. 244 e n. 456 del 2005.*
 - 2.2 La sentenza n. 397 del 2006 e il consolidamento degli orientamenti della Corte Costituzionale.*
3. Gli interventi normativi regionali in materia di Comunità montane e altre forme associative.
 - 3.1 La legge della Regione Emilia-Romagna n. 6 del 2004.*
 - 3.2 La legge della Regione Umbria n. 23 del 2007.*
4. Le conseguenze della giurisprudenza costituzionale: il riordino delle Comunità montane tra legge statale e leggi regionali.
5. Le sentenze n. 237 del 2009 e n. 27 del 2010 tra continuità e presunti elementi di novità.
 - 5.1 La soppressione delle Comunità montane prevista nell'A.C. n. 3118.*
6. Le sentenze della Corte Costituzionale tra aspetti critici e mancate valutazioni preliminari: verso una cornice normativa statale delle forme associative.

Conclusione

Semplificare per innovare: concludere la transizione per rilanciare le autonomie territoriali.

BIBLIOGRAFIA

RIASSUNTO

A partire dal 1990, con l'entrata in vigore della legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, è iniziata una fase che può essere definita di lunga transizione verso la concreta affermazione di quel principio autonomistico che, seppur facente parte dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale repubblicano, per troppi anni è rimasto al livello di una mera dichiarazione d'intenti che non ha avuto alcun seguito all'interno di concreti interventi normativi. Gli anni '90, invece, hanno visto il legislatore fermamente impegnato nella volontà di riformare dalle basi l'assetto complessivo delle pubbliche amministrazioni attraverso un graduale spostamento verso il basso del proprio baricentro, tentando in questo modo di avvicinare progressivamente al cittadino la gestione delle funzioni amministrative e dei servizi: era questo l'intento della legge delega (cd. Bassanini) n. 59 del 1997 e dei successivi decreti legislativi. La legge n. 265 del 1999 (cd. Napolitano-Vigneri) e il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali del 2000 puntavano invece a semplificare la disciplina di riferimento di Comuni e Province, con l'intento di metterli in grado di svolgere un'azione di governo più efficace.

L'apice del processo riformatore viene senza dubbio toccato con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 che riscrive pressoché integralmente il Titolo V della Parte II della Costituzione in materia di Comuni, Province e Regioni, introducendo nella Carta fondamentale e ampliando notevolmente l'essenza dei principi ispiratori che avevano già animato la legge del 1997. Attraverso tale intervento si voleva sottrarre alla disponibilità del legislatore ordinario e, di conseguenza, della maggioranza di turno, una riforma che voleva essere di sistema e puntava a tracciare la via che le amministrazioni locali avrebbero dovuto percorrere negli anni successivi.

A venti anni esatti di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 **non possiamo considerare ancora chiusa tale transizione** che intende trasformare gli enti locali da titolari di un'autonomia che potremmo definire concessa e vigilata dall'alto, ad enti responsabili del loro autogoverno, della loro autorganizzazione e del loro autocontrollo. Non basta infatti portare a compimento un riforma costituzionale per riformare in concreto la situazione dal momento che, come lo stesso Calamadre ci ricorda, « [...] la Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé». Affinché i contenuti della Costituzione siano attuati

concretamente è necessario dunque che vi sia qualcuno che li faccia propri e che si preponga l'obiettivo di svilupparli e tradurli in realtà, giorno dopo giorno.

Il cambio di maggioranza politica nel 2001, con la conseguente mancata attuazione della riforma costituzionale e lo stallo successivo all'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003, il tentativo di una nuova riforma costituzionale del 2005 e la sua bocciatura nel 2006 e la successiva fine anticipata della XV legislatura, con la conseguente decadenza dei disegni di legge in materia di federalismo, di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e di revisione complessiva del testo unico del 2000, hanno provocato una fase di stallo nel processo di adeguamento e revisione dell'ordinamento delle autonomie locali che richiederebbe di essere sbloccato nel più breve tempo possibile. In questo senso, l'approvazione della legge n. 42 del 2009, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale», e l'avvio dell'iter parlamentare del disegno di legge A.C. n. 3118 di «Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati» rappresentano, seppur tra molte e significative criticità, due iniziative che, con alcune necessarie correzioni, potrebbero rappresentare un deciso passo in avanti nel senso precedentemente auspicato.

Al fine di continuare a **percorrere coerentemente** quella che autorevole dottrina ha definito come **la «via italiana al federalismo»**, e con la quale si intende la realizzazione di un «modello istituzionale inedito, basato su un forte potenziamento del ruolo delle istituzioni territoriali» e «incentrato sul superamento dello Stato monocentrico e gerarchico e sulla valorizzazione delle funzioni amministrative di Regioni ed enti locali, tutti da considerarsi elementi costitutivi della Repubblica»¹, è necessario che alcuni provvedimenti di completamento e di attuazione della riforma costituzionale del 2001 siano adottati tempestivamente.

La riforma del Titolo V necessiterebbe infatti di un'operazione di **completamento** volta innanzitutto ad apportare alcune **modifiche all'art. 117** al

¹ Cfr. da ultimo De Martin G.C., *Le condizioni per rendere effettiva la Repubblica delle autonomie. Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati*, Roma, 20 aprile 2010.

fine di razionalizzare il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, anche alla luce di alcune significative pronunce della Corte Costituzionale sui punti maggiormente controversi.

In secondo luogo è quanto mai necessario provvedere ad istituire una sede di raccordo tra tutti i protagonisti del sistema policentrico attraverso la revisione del bicameralismo e l'istituzione del cosiddetto **Senato delle autonomie** che permetterebbe alle Regioni e agli enti locali di essere partecipi dei processi decisionali, realizzando in questo modo concretamente la leale collaborazione tra i differenti livelli di governo.

Accanto a questo, risulta quanto mai inderogabile risolvere altresì l'annosa questione dell'**accesso delle autonomie locali alla Corte Costituzionale** che rappresenta un elemento indispensabile per conferire un reale equilibrio al sistema, onde evitare eventuali compressioni delle prerogative costituzionali degli enti locali senza possibilità di un'adeguata tutela.

Infine andrebbe aperta una riflessione profonda e assolutamente scevra da qualsivoglia pregiudizio di carattere ideologico in merito all'opportunità di mantenere inalterato o meno l'ordinamento delle **Regioni a statuto speciale**, soprattutto per quanto concerne i profili finanziari e quelli relativi all'ordinamento degli enti locali ivi compresi.

Il processo di **attuazione** della riforma costituzionale del 2001 dovrebbe invece incentrarsi innanzitutto sulla **valorizzazione dell'autonomia degli enti locali**, intesa come responsabilità dell'autogoverno delle comunità locali di riferimento, costituzionalmente garantita e non più concessa o vigilata dall'alto.

In secondo luogo è necessario ridurre le articolazioni istituzionali e amministrative procedendo ad un'opera di generale **semplificazione istituzionale** attraverso la riduzione delle articolazioni istituzionali e amministrative mediante la concreta applicazione del principio di pari dignità istituzionale contenuto all'art. 114 Cost. e la differente qualificazione istituzionale di ciascun livello di governo, in base alla quale le Regioni assumono il profilo di enti con competenze di carattere legislativo e programmatico, mentre le Province, le Città metropolitane e i Comuni quello di soggetti preposti all'amministrazione e alla gestione dei servizi pubblici, confermando e

valorizzando l'articolazione dell'amministrazione locale su due livelli, uno di area vasta e uno di base.

In terzo e ultimo luogo è inoltre necessario arrivare ad una definitiva **individuazione delle funzioni** spettanti ai diversi soggetti che compongono il sistema, riconducendo in capo agli enti locali la titolarità di compiti attualmente suddivisi tra una molteplicità di soggetti od organismi di servizio per lo più distinti dai primi, identificando anzitutto le funzioni amministrative di cui agli art. 117, secondo comma, lett. *p*) e 118, per poi arrivare ad una concreta attuazione dell'art. 119 in materia di federalismo fiscale e autonomia finanziaria.

Tra i punti menzionati fino ad ora, tutti egualmente strategici e importanti, quello che probabilmente chiede di essere realizzato quanto prima al fine di mettere finalmente gli enti locali nella condizione di operare in modo efficace è senza dubbio quello che riguarda l'individuazione delle funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane, a cominciare, in particolar modo, dalla definizione da parte del legislatore statale delle funzioni fondamentali che contribuiscono a definire i tratti essenziali dell'identità di ciascun livello di governo, a specificarne i ruoli rispettivi evitando dannose sovrapposizioni e a realizzare pertanto un'efficace semplificazione istituzionale. Solo in seguito a questo sarebbero infatti possibili gli interventi legislativi dello Stato e delle Regioni, nelle materie di rispettiva competenza, volti all'individuazione delle funzioni proprie e conferite di ciascun livello di governo e, solo in un secondo momento, sarebbe possibile realizzare concretamente ed efficacemente il federalismo fiscale che, per ragioni di carattere eminentemente politico, sta invece precedendo tutti i suddetti provvedimenti.

La concreta realizzazione della «via italiana al federalismo» non manca tuttavia di porre **problemi** soprattutto per quanto concerne l'**esercizio delle funzioni amministrative** che, in base a quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione, sono ora attribuite in via generale ai Comuni, potendo essere allocate ad un livello di governo territorialmente più ampio qualora fosse necessario assicurarne l'esercizio unitario, e comunque sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. L'applicazione di tali disposizioni produrrebbe un'aumento del carico operativo in capo alle amministrazioni comunali che non ha precedenti nell'ambito della storia istituzionale italiana e, soprattutto, porrebbe notevoli

problemi soprattutto in riferimento alla grande **eterogeneità che caratterizza le dimensioni dei Comuni italiani.**

Regione	Comuni	di cui Piccoli Comuni		Popolazione Residente al 31/12/08	di cui nei Piccoli Comuni	
		V.A.	%		V.A.	%
Piemonte	1.206	1.072	89%	4.432.571	1.319.505	30%
Valle d'Aosta	74	73	99%	127.065	92.086	72%
Lombardia	1.546	1.093	71%	9.742.676	2.145.162	22%
Trentino - Alto Adige	339	307	91%	1.018.657	467.910	46%
Veneto	581	314	54%	4.885.548	805.721	16%
Friuli-Venezia Giulia	218	157	72%	1.230.936	298.499	24%
Liguria	235	183	78%	1.615.064	248.766	15%
Emilia Romagna	341	153	45%	4.337.979	416.437	10%
Toscana	287	135	47%	3.707.818	329.420	9%
Umbria	92	60	65%	894.222	130.613	15%
Marche	246	178	72%	1.569.578	352.101	22%
Lazio	378	253	67%	5.626.710	462.669	8%
Abruzzo	305	251	82%	1.334.675	369.094	28%
Molise	136	124	91%	320.795	153.138	48%
Campania	551	334	61%	5.812.962	701.432	12%
Puglia	258	85	33%	4.079.702	223.881	5%
Basilicata	131	99	76%	590.601	197.955	34%
Calabria	409	326	80%	2.008.709	669.861	33%
Sicilia	390	198	51%	5.037.799	483.094	10%
Sardegna	377	313	83%	1.671.001	530.094	32%
Totale	8.100	5.708	70%	60.045.068	10.397.438	17%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat 2008

Come è possibile evincere dai dati riportati in tabella, stabilendo la soglia al di sotto della quale un Comune viene qualificato come **piccolo** a 5.000 abitanti, ben il **70% dei Comuni italiani** (pari a 5.708 su 8.100) si trova in tali condizioni, per un ammontare complessivo di popolazione di quasi 10 milioni e 400 mila persone pari ad oltre un sesto dell'intera popolazione nazionale. La situazione si presenta inoltre in modo molto differenziato tra le differenti Regioni per cause essenzialmente di carattere storico, con Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna che riportano dati superiori alla media nazionale, mentre Emilia-Romagna, Toscana e Puglia presentano percentuali ben al di sotto.



Inoltre, com'è possibile evincere dalla cartina, è possibile notare che i piccoli Comuni si trovano principalmente lungo l'arco alpino e prealpino e si concentrano particolarmente lungo l'intera dorsale appenninica, non senza tuttavia alcune significative

presenze anche in prossimità delle coste e nel territorio delle isole maggiori.

Alla luce di questi dati, è facile intuire come un processo di decentramento delle funzioni e di valorizzazione sostanziale dell'autonomia politica nei suoi tre profili essenziali di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria, vedrebbe con ogni probabilità la stragrande maggioranza dei Comuni priva delle risorse organizzative e strumentali in grado di garantire un'efficace esercizio delle funzioni loro spettanti, con una conseguente impossibilità di fare fronte alle esigenze della comunità di riferimento. Solamente attraverso la realizzazione dei livelli di adeguatezza di tutte le amministrazioni comunali sarà possibile garantire la tenuta unitaria dell'ordinamento mediante il rispetto del principio di eguaglianza sostanziale e dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'art. 117 Cost., secondo comma, lett. *m*), che rappresentano la garanzia e, al tempo stesso, il presupposto necessario per realizzare un assetto istituzionale fortemente autonomistico.

Gli interventi normativi proposti in questo senso sono stati molteplici, a partire da quelli che puntavano ad accorpate tra loro in modo coattivo i piccoli Comuni, per arrivare a quelli che miravano ad abolire le Province con l'intento di creare dei non meglio identificati livelli amministrativi sovracomunali laddove vi fossero Comuni di piccole dimensioni.

A tal proposito riteniamo, tuttavia, che le **forme associative sovracomunali** rappresentino una **risorsa** dalle potenzialità enormi dal momento che permetterebbero di mantenere inalterata l'allocazione delle funzioni amministrative tra i differenti livelli di governo, ma, al tempo stesso, doterebbero i piccoli Comuni di uno strumento organizzativo di grandissima importanza in grado di soddisfare le carenze strumentali e organizzative che li caratterizza. Tale prospettiva risulta essere tanto più importante quanto più si riferisce alle funzioni fondamentali che dovrebbero rappresentare delle vere e proprie invarianti di sistema per tutti i Comuni e che, individuando una sorta di "zoccolo duro" di competenze caratterizzanti il livello di governo comunale, non sarebbe possibile trasferirle ad un altro livello di governo.

Storicamente l'espressione forme associative si caratterizzano per indicare tipologie di organismi che assumono forme estremamente differenti: forme strutturali e forme funzionali (ovvero quelle che danno vita ad una nuova soggettività giuridica rispetto a quelle preposte al mero svolgimento comune di alcune attività), forme volontarie e forme coattive-obbligatorie imposte dalla legge, forme plurifunzionali a forme monofunzionali. Ai fini della nostra analisi, tuttavia, solamente le forme associative a carattere strutturato permetterebbero ai piccoli Comuni di realizzare i livelli di adeguatezza necessari mediante la strutturazione di Consorzi, di Associazioni, di Comprensori, di Comunità montane e di Unioni di Comuni; mentre non sarebbero sufficienti altre esperienze come le Convenzioni, le Intese e gli Accordi di programma.

I **Consorzi** sono la forma associativa più antica e utilizzata fin dal periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana: normati dalla «Legge comunale e provinciale» approvata nella forma del Testo unico con il Regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, permettono infatti ai Comuni di dare vita, previa approvazione da parte del Prefetto, eventualmente anche con la partecipazione della Provincia o di altri enti pubblici, a un vero e proprio ente locale per la gestione di un servizio di interesse comune dotato di un proprio Statuto e gestito da un'Assemblea, da un Consiglio

direttivo e da un Presidente. Tale strumento permise a molti Comuni in situazione di crisi di trovare un nuovo protagonismo ed evitare che molte delle funzioni loro spettanti fossero svolte da parte della Province. Con la seconda regionalizzazione e l'entrata in vigore del d.P.R. n. 616 del 1977, le Regioni si trovano a dover definire «gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari», avendo la possibilità di promuovere «forme di collaborazione territoriale tra gli enti locali territoriali» (art. 25). Questo portò innanzitutto alla modifica delle norme relative ai Consorzi, oltre che a molteplici interventi da parte delle Regioni che diedero vita a forme associative estremamente differenziate e che assumevano la qualifica di Comprensori (Veneto), piuttosto che di Associazioni intercomunali (Toscana).

Nel 1971, invece, con legge dello Stato nacquero le **Comunità montane** che vennero qualificate come enti di diritto pubblico e livelli di governo preposti all'attività di programmazione e pianificazione in ambito economico-sociale nelle zone montane, al fine di ridurre gli squilibri tra queste e le altre aree del paese. Il carattere obbligatorio delle stesse portò tutte le Regioni ordinarie ad istituirle in tempi piuttosto brevi, prevedendo altresì che esse potessero assolvere ad alcuni compiti di carattere gestionale (ad es. interventi in materia di pascoli, boschi e bonifica), facendo in modo che le Comunità montane si affermassero in breve tempo per essere uno dei pilastri fondamentali attorno al quale si sviluppava il sistema di governo locale.

La **legge 142 del 1990** rappresenta il primo intervento organico in materia di ordinamento degli enti locali dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948 e, in quanto tale, dà una configurazione sistemica alle forme associative a carattere strutturato. In primo luogo ritroviamo i **Consorzi** che, tuttavia, non sono più configurati come veri e propri enti locali, ma assumono il profilo di enti strumentali degli enti locali che decidono autonomamente di costituirli al fine di gestire, d'ora in poi, uno o più servizi sotto la guida di un Presidente, di un'Assemblea, di un Direttore e di un Consiglio di amministrazione. La vera novità è rappresentata dall'**Unione di Comuni** che rappresenta un vero e proprio ente locale costituito da due o più Comuni per l'esercizio associato più funzioni o servizi al fine di arrivare, nel periodo di tempo massimo di dieci anni, ad una completa fusione degli stessi in un nuovo Comune. Con questo istituto il legislatore mirava a dare una risposta tempestiva ai problemi di sottodimensionamento dei Comuni, ma l'elemento di volontarietà e la possibilità da parte di una Regione di procedere coattivamente alla fusione dopo dieci anni qualora

l'Unione in questione avesse percepito contributi regionali hanno rappresentato un forte deterrente, facendo in sostanza fallire tale prospettiva. La legge 142 del 1990 interviene anche in materia di **Comunità montane** correggendo alcuni errori che caratterizzavano la legge del 1971, nel senso anzitutto di qualificarle come veri e propri enti locali di livello intermedio tra i Comuni e le Province nell'ambito delle zone montane, ma senza alcun tipo di profilo di autonomia costituzionalmente garantita e, in secondo luogo, di prevedere esplicitamente la possibilità che esse possano svolgere alcune funzioni amministrative in forma associata, con la possibilità, tra l'altro, che una Comunità montana possa essere trasformata in Unione di Comuni. Al tempo stesso si inseriscono alcune previsioni volte ad escludere da queste i Comuni più grandi o quelli con percentuale minima di territorio montano. La **legge sulla montagna n. 97 del 1994**, prevedendo ulteriori interventi in favore dei Comuni montani, produrrà un ulteriore rafforzamento del profilo associativo delle Comunità montane.

La **legge 59 del 1997** (cd. Bassanini) e il successivo **d.lgs. 112 del 1998** rappresentano un punto momento estremamente importante per lo sviluppo della disciplina delle autonomie locali nella misura in cui introducono per la prima volta quei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che, applicati concretamente all'esercizio delle funzioni amministrative, realizzano il cosiddetto «federalismo amministrativo a Costituzione invariata». Il decreto legislativo del 1998, dopo aver affermato che la generalità delle funzioni amministrative spettano ai Comuni e che le Regioni avrebbero dovuto trasferire le funzioni agli enti locali nelle materie di loro competenza pena l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo, nel prediligere la prospettiva della creazione dei livelli di adeguatezza per l'esercizio delle stesse in luogo di un ricorso drastico alla differenziazione in base alle caratteristiche organizzative e strutturali, impone ad ogni Regione l'individuazione dei «livelli ottimali di esercizio delle funzioni» tali per cui i Comuni che li superano, possono esercitarle autonomamente. I Comuni che non dovessero soddisfare i criteri regionali, ferme restando le eventuali forme di incentivazione, dovrebbero decidere autonomamente in quale forma associata procedere all'esercizio delle funzioni di cui sono titolari, definendo in particolare i soggetti, le forme e le modalità. Tale scelta dovrà necessariamente essere fatta entro un termine temporale ben definito, altrimenti sarà la Regione stessa a provvedere, esercitando il potere sostitutivo nelle forme previste dalla

legge. Tale previsione produce un notevole recupero di interesse nei confronti delle forme associative che vengono viste come lo strumento principale per superare le inadeguatezze che caratterizzano il sistema delle autonomie comunali. L'iter di attuazione del decreto a livello regionale, tuttavia, non è stato all'altezza delle premesse ed è avvenuto con modalità molto differenti che sono state classificate secondo tre modelli diversi: il primo che ha visto alcune Regioni compiere un recepimento con una legge regionale di principio e una di trasferimento concreto delle funzioni (es. Piemonte e Umbria); il secondo, cosiddetto a forte impatto attuativo, che ha visto le Regioni trasferire le funzioni, ridefinendone contestualmente l'assetto complessivo con la revisione di tutta la legislazione previgente (tale approccio è stato svolto sia con legge organica come l'Emilia-Romagna, sia con più leggi settoriali come la Toscana); il terzo, infine, ha visto un'attuazione con debole impatto attuativo che non realizza in concreto i trasferimenti previsti (es. Basilicata).

Tra il 1999 e il 2000 si registrano inoltre due importanti interventi normativi in materia di autonomie locali che riscrivono in modo significativo anche le norme relative alle forme associative. La **legge 265 del 1999** (cd. Napolitano-Vigneri) abbandona infatti la prospettiva della fusione dei piccoli Comuni, prendendo dunque atto del fallimento di tale politica, sposando invece in pieno quella dell'esercizio associato delle funzioni che era stata fatta propria e rilanciata dai suddetti provvedimenti del 1997-'98. Oltre alla previsione che le Regioni erano tenute ad elaborare un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, si provvede a modificare drasticamente la disciplina delle Unioni di Comuni qualificandole come mere forme associative a carattere polifunzionale, non implicanti più necessariamente la fusione dei Comuni ad esse aderenti. La legge 265 del 1999 conferma la tripartizione degli organi tipica di tutti gli enti locali costituzionalmente garantiti con un Presidente, un Consiglio e una Giunta, e provvede ad introdurre sullo stesso modello organizzativo una nuova tipologia di forme associative: le Comunità isolate. La medesima legge qualifica altresì le Comunità montane come Unioni montane, sovrapponendo in questo modo definitivamente al profilo tradizionale di pianificazione e programmazione quello di gestione associata a livello sovracomunale delle funzioni amministrative dei Comuni che era già stato avanzato e sviluppato in precedenza. Con ciò non opera tuttavia una piena sovrapposizione tra le Comunità

montane e le Unioni di Comuni, che continuano ad essere enti di natura decisamente differente, mentre non si risolve l'annosa questione della possibilità per un Comune di far parte contemporaneamente di due forme associative differenti. Il successivo **testo unico sull'ordinamento degli enti locali del 2000** (cd. TUEL), d.lgs. 267 del 2000, conferma l'orientamento in favore della promozione dei livelli di adeguatezza dei Comuni mediante la promozione dell'esercizio associato delle funzioni amministrative attraverso l'individuazione dei livelli ottimali da parte delle Regioni, rifiutando in questo modo definitivamente tanto la logica della differenziazione, quanto quella delle fusioni coattive. Quanto alla configurazione delle forme associative, il TUEL conferma in buona parte quanto già previsto da parte della legge n. 265 del 1999, salvo la nuova definizione delle Comunità montane, non più come Unioni montane, bensì come «Unioni di Comuni, enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani» e la nuova enfaticizzazione del profilo di enti preposti all'esercizio associato delle funzioni comunali. Al tempo stesso il d.lgs. 267 del 2000 individua come altre forme associative previste dall'ordinamento i Consorzi e le Comunità isolate.

La **riforma del Titolo V** della Parte II della Costituzione del 2001 provvede a costituzionalizzare quei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione già introdotti nell'ordinamento ad opera della legge n. 59 del 1997, nonché la previsione in base alla quale la generalità delle funzioni amministrative spetta ai Comuni. Il nuovo Titolo V riconosce altresì come enti territoriali costitutivi della Repubblica i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, escludendo in questo modo dalla nozione di ente locale tutte le forme associative e gli altri organismi quali le Comunità montane. Gli articoli 117 e 118 della Costituzione disegnano inoltre un nuovo quadro delle funzioni amministrative spettanti agli enti locali che ora sono identificate come funzioni fondamentali, che devono essere individuate dallo Stato, funzioni proprie e funzioni conferite, che dovranno invece essere disciplinate da parte della legge statale o da quella regionale, in base alle rispettive competenze. Tali nuove disposizioni caricano i Comuni di nuove e ulteriori responsabilità rispetto alle quali risulta essere quanto mai necessario arrivare ad una configurazione di soluzioni in grado di garantire i livelli di adeguatezza tali da mettere tutti in condizione di avere tutte le risorse organizzative e strumentali necessarie per esercitare le nuove funzioni di cui erano titolari. Premesso che tale problema si pone in particolare per quanto concerne l'esercizio delle funzioni

fondamentali che, caratterizzando esse stesse il profilo dell'ente cui sono affidate, non potrebbero essere demandate ad un altro livello di governo, in caso di una loro auspicabile individuazione in termini specifici e dettagliati, la previsione di un **modello di esercizio associato a carattere obbligatorio** rappresenta l'unico in grado di risolvere definitivamente tale problema. Per quanto infatti esso possa essere avvolto dallo scetticismo di molti, modelli come quello volontario, che prevederebbe l'esercizio associato esclusivamente in base ad una libera scelta dell'ente comunale, o quello differenziato, che vorrebbe vedere trasferite le funzioni ad un altro livello di governo qualora il Comune non decidesse di associarsi, non sarebbero coerenti con l'interpretazione di funzioni fondamentali come invarianti di sistema che qualificano ciascun livello di governo e, tanto meno, con il principio di adeguatezza e con quello di sussidiarietà verticale. In questo senso, dunque, la predisposizione di un **modello associativo a carattere obbligatorio** risulta essere **costituzionalmente fondato** nella misura in cui rappresenta l'unica via in grado di **garantire la piena realizzazione dell'autonomia comunale** che si sostanzia in un efficace esercizio delle funzioni fondamentali e permette di evitare la disattivazione di fatto dei piccoli Comuni. Le forme associative dovrebbero pertanto rappresentare il nuovo stabile modo di essere per tutti quei piccoli Comuni che non sarebbero mai in grado di far fronte in modo efficace al gran numero di nuove funzioni che si troverebbero a dover svolgere. Tali forme associative rappresenterebbero pertanto delle mere forme esponenziali dei piccoli Comuni che ne fanno parte, non potendo essere qualificate come veri e propri enti locali non essendo ricompresi nell'elencazione tassativa dell'art. 114 della Costituzione. Al fine tuttavia di garantire al massimo gli stessi Comuni che ne fanno parte, sarà tuttavia necessario estendere ad esse le garanzie previste per i Comuni in modo da non trattare in modo peggiore l'esercizio di una funzione da parte di una forma associative rispetto all'esercizio da parte di un singolo Comune. Dopo la mancata attuazione della legge n. 131 del 2003 e il tentativo fallito della XV legislatura a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, l'attuale **disegno di legge A.C. n. 3118** prevede l'obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte di tutti i Comuni con meno di 5.000 abitanti: si tratta dunque di un primo passo nel senso della direzione da noi auspicata che, tuttavia, si accompagna ad una serie di norme che ne limiterebbero la portata innovativa e razionalizzatrice, prima tra tutte quella che prevede la possibilità di riallocare una funzione fondamentale da una Comune ad una

Provincia e viceversa, per di più con legge regionale, oppure quelle relative alla soppressione delle Comunità montane, laddove la stragrande maggioranza dei piccoli Comuni si trova proprio in tali zone. La stessa previsione che introduce l'**esercizio associato in forma obbligatoria delle funzioni fondamentali per i Comuni fino a 5.000 abitanti** (soglia abbassata a 3.000 per i Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane) è stata inserita, per ragioni di contenimento della spesa pubblica, nel **decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» che ha appena iniziato l'*iter* parlamentare di conversione.

Tra le garanzie precedentemente menzionate andrebbe altresì ricompresa una definizione della **disciplina legislativa delle forme associative da parte dello Stato** in base a quanto previsto all'art. 117 Cost., comma 2, lett. *p*), in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e legislazione elettorale degli enti locali. A tal proposito è necessario far riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Comunità montane che ha emanato recentemente alcune sentenze che hanno prodotto significative conseguenze sulla disciplina generale di tutte le forme associative.

Le **sentenze nn. 244 e 456 del 2005**, nonché la **sentenza n. 397 del 2006** sono di grande importanza nella misura in cui affermano innanzitutto, riprendendo una pronuncia del Consiglio di Stato del 2003, che le Comunità montane hanno la natura di «enti locali autonomi a tutti gli effetti», equiparabili in sostanza alle Province e ai Comuni. Al tempo stesso, tuttavia, mediante un'interpretazione di tipo meramente letterale, la Corte dichiara come, non essendo le stesse Comunità montane comprese all'interno dell'elencazione di cui all'art. 114 Cost., non è possibile estendere ad esse l'applicazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), in base al quale la disciplina delle funzioni fondamentali, della legislazione elettorale e degli organi di governo degli enti locali spetta alla legislazione statale. Di conseguenza le Regioni, non solo saranno le uniche titolari della potestà legislativa in materia di Comunità montane, in virtù dell'art. 117 Cost., quarto comma, ma potranno altresì disciplinare qualsiasi aspetto attenente agli enti locali che fuoriesce da quanto sancito all'art. 117, secondo comma, lett. *p*). È dunque evidente come un'interpretazione simile della Corte contrasti sia con il principio di equiordinazione istituzionale degli enti territoriali di cui all'art. 114 Cost.,

sia con il principio di autonomia normativa riconosciuto in capo agli stessi enti locali, sia con la forma di Stato di stampo autonomistico, e non regionalistico, plasmata dal nuovo Titolo V. In virtù del consolidamento di tale orientamento giurisprudenziale con la sentenza n. 397 del 2006, tali pronunce, tuttavia, inducono molte **Regioni** ad intervenire in tale materia nei modi più disparati, dando vita a **forme associative assolutamente inedite**: si pensi agli Ambiti Territoriali Integrati previsti dalla Regione Umbria, o alle Associazioni intercomunali istituite dalla Regione Emilia-Romagna.

In questo quadro si inserisce altresì la **legge 24 dicembre 2007, n. 244** (legge finanziaria per il 2008) che impone alle Regioni alcuni drastici interventi in materia di Comunità montane al fine di ridurre e razionalizzare la spesa pubblica, pena l'abolizione delle Comunità montane non riordinate attraverso l'intervento sostitutivo del Governo. Da questa legge scaturiscono una serie di molteplici e differenziati interventi regionali che molto spesso arrivano a configurare una nuova disciplina d'insieme degli enti locali presenti a livello regionale. Anche tali disposizioni sono state oggetto di una pronuncia della Corte, questa volta in seguito ad un ricorso presentato dalle Regioni, la quale, con la **sent. n. 237 del 2009**, dopo aver confermato che le Comunità montane rappresentano «Unioni di Comuni, enti locali costituiti tra Comuni montani», conferma la titolarità della disciplina in capo alle Regioni, dichiarando costituzionalmente illegittime le disposizioni che prevedono l'automatica abrogazione delle Comunità montane non riordinate da parte delle Regioni. Alla luce di tale pronuncia, e di una nuova sostanziale conferma con la **sentenza n. 27 del 2010**, l'A.C. n. 3118 si è spinto ad affermare, attraverso una formula decisamente discutibile, che «le Regioni possono abolire le Comunità montane».

Tutte le **sentenze** menzionate presentano l'aspetto estremamente critico di **non compiere una valutazione preliminare dell'attuale configurazione normativa delle Comunità montane, delle forme associative, e, più in generale, dell'ordinamento degli enti locali rispetto alla disciplina costituzionale del nuovo Titolo V**. Alla luce delle nuove disposizioni, infatti, non sarebbe più possibile configurare le Comunità montane o forme associative quali le Unioni di Comuni come veri e propri enti locali, in quanto non menzionati all'art. 114 della Costituzione. Le previsioni tutt'ora vigenti contenute nel Testo unico del 2000 non risultano più essere coerenti con le previsioni del nuovo Titolo V e i vari richiami agli

«altri enti locali» ivi contenuti, tra cui le disposizioni in materia di Comunità montane di cui all'art. 27, non possono essere considerati coerenti con il nuovo assetto dell'ordinamento locale. Di conseguenza, l'attuale configurazione delle Comunità montane risulta essere incostituzionale in seguito all'incostituzionalità sopravvenuta dell'art. 27 del TUEL. In virtù di questo, d'ora in poi sarà dunque possibile istituire organismi di carattere locale diverse dagli enti di cui all'art. 114 Cost. solamente qualificandoli come mere forme associative o come enti esponenziali dei Comuni che li costituiscono, e non più come soggetti totalmente slegati da questi. Le forme associative potrebbero essere dunque configurabili solamente come stabile modo di essere delle istituzioni comunali di minori dimensioni, come loro proiezione, e in quanto tali dovranno **estendersi a queste le medesime garanzie costituzionali previste per i Comuni**, non per metterle sullo stesso piano di questi, ma per la necessità di garantire allo stesso modo sia l'attività di esercizio delle funzioni svolta dal Comune, sia quella svolta dall'organismo associativo, con la conseguenza che, in caso contrario, si verrebbe, in questo caso sì, a determinare una lesione dell'autonomia dei singoli Comuni. Tali garanzie non potranno che derivare dall'elaborazione di una **cornice legislativa statale** emanata in base alla competenza riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lett. *p*), in materia di funzioni fondamentali e, in questo senso, sarebbe particolarmente opportuno riconoscere le Unioni di Comuni come unica forme associative di carattere polifunzionale preposta a garantire i necessari livelli di adeguatezza e ad esercitare le funzioni di cui sono titolari i piccoli Comuni, riconoscendo invece le Comunità montane come Unioni speciali istituibili nelle zone montane.

In questo modo abbiamo messo in luce come la via per un effettivo sviluppo dell'autonomia comunale passi necessariamente per un'individuazione dettagliata delle funzioni fondamentali spettanti ai singoli Comuni e per la strutturazione di un modello di associazionismo comunale a carattere obbligatorio, definito da una cornice legislativa di carattere statale, in grado di garantire i necessari livelli di adeguatezza per l'esercizio delle funzioni.

Dalla capacità del legislatore di sviluppare coerentemente tale prospettiva dipende anzitutto la **realizzazione effettiva del principio autonomistico** che rappresenta la frontiera verso la quale è sempre più necessario condurre il nostro

sistema di autonomie territoriali, al fine di renderlo compiutamente in grado di far fronte alle esigenze sempre più molteplici delle comunità di riferimento.

Ne va, in secondo luogo, della possibilità di **realizzare compiutamente un'opera di semplificazione** effettiva del sistema istituzionale e amministrativo del nostro paese che, al contrario di quanto sostenuto da molti, non passa attraverso l'abolizione *tout court* di un livello di governo come quello provinciale, ma attraverso l'attuazione attenta del dettato del nuovo Titolo V e la specificazione puntuale delle funzioni svolte dai vari livelli di governo, eliminando altresì tutta la schiera di enti intermedi che non rispondono al disegno organico che si vuole predisporre.

Ne va, infine, della **garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini**: la predisposizione di un modello associativo a carattere obbligatorio rappresenta infatti un elemento di importanza fondamentale rispetto alla necessità di mettere in condizione tutti i cittadini di poter pretendere in tutto il territorio nazionale, e anche nei Comuni di più piccole dimensioni, l'erogazione al livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, riconosciute all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), che rappresenta l'unica condizione fondamentale per articolare compiutamente il modello di istituzionale in modo fortemente decentrato e autonomistico.

In un periodo in cui i cittadini mostrano una crescente sfiducia nei confronti di quasi tutte le istituzioni, in cui la classe politica fatica a farsi portatrice delle istanze riformatrici e in cui le posizioni antipolitiche e populiste acquistano, di conseguenza, un seguito sempre maggiore, abbiamo cercato di disegnare una nuova cornice normativa di riferimento per le forme associative e per i piccoli Comuni, avendo anzitutto presente che esse dovrebbero essere sempre tese a migliorare concretamente la vita quotidiana delle persone e, soprattutto, a fare sì che le istituzioni, e in questo caso i piccoli Comuni, possano tornare compiutamente a svolgere quella funzione per cui sono state ideate e create molti anni or sono: essere ogni giorno al servizio della comunità.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *In cammino verso la Carta delle Autonomie Locali e il Federalismo Fiscale*, Cittalia. Fondazione ANCI ricerche, dicembre 2008.
- AA.VV., *Atlante dei piccoli Comuni 2009*, Cittalia. Fondazione ANCI ricerche, 2009.
- ANCI, *All. B) Punto n. 17. Richiesta parere. - Documento relativo allo schema di disegno di legge recante individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento delle funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati*, 2009.
- BERTOLISSI M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, il Mulino, Bologna, 2002.
- DE MARTIN G.C., *Il sistema degli enti locali e le riforme costituzionali*, in *Amministrazione in cammino*, 2004.
- DE MARTIN G.C., *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?*, in *Amministrazione in cammino*, 2006.
- DE MARTIN G.C., *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.
- DE MARTIN G.C., *I nodi della via italiana al federalismo*, in *AREL*, luglio 2009.
- DE MARTIN G.C., *Le condizioni per rendere effettiva la Repubblica delle autonomie. Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati*, Roma, 20 aprile 2010.
- DE MARTIN G.C., MERLONI F., PIZZETTI F., VANDELLI L. (a cura di), a cura di, *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Maggioli editore, Rimini, 2000.
- DE MARTIN G.C., DI FOLCO M., *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2009, p. 745 ss.
- DE VALLES A., *Autarchia (ad vocem)*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1937.

- DE VALLES A., *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1956.
- DI COSIMO G., *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, n. 1/2010.
- ESPOSITO C., *Autonomia e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Esposito C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali ne decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione delle legge Bassanini n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna, 1998.
- FILIPPINI R., MAGLIERI A., *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2008, p. 341 ss.
- FOLLIERI E., *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p.450.
- GIUPPONI T.F., *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 544 ss.
- GUERRA M., *Unioni di Comuni: una realtà ed un modello per il futuro*, Relazione alla III Conferenza Nazionale delle Unioni di Comuni, Barga, fraz. di Castelvecchio Pascoli (LU), 27 settembre 2007.
- ITALIA V., ACCADIA A., *Autonomia e ordinamento degli enti locali. Commento alla L. 265/1999 (Legge Napolitano-Vigneri)*, Giuffrè, Milano, 1999.
- IZZI L., *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2008, p. 377 ss.
- MAINARDIS C., *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e «controllo sostitutivo» nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, n. 1/2006, p. 120 ss.
- MANGIAMELI S., *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2122 ss.
- MELONI G., *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2002, p. 121 ss.

- MELONI G., *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Luiss University Press, Roma, 2005.
- MELONI G., *La semplificazione istituzionale-amministrativa e la riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.
- MELONI G., CARDONI C., DI FOLCO M., *Le funzioni fondamentali dei Comuni. Prima ipotesi di individuazione*, ANCI, 2008.
- MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 410 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962.
- PALAZZI F., *L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2008, p. 389 ss.
- PIZZETTI F., *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. Formiconi (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, EDK, 2008.
- RAFFIOTTA E.C., *A proposito dei poteri sostitutivi nei confronti delle Comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 577 ss.
- RESCIGNO G.U., *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2120 ss.
- RINALDI F., *Natura e ruolo della Comunità montana in base alla legge 3 agosto 1999, n. 265*, in *Comuni d'Italia*, novembre 2000, p. 1509 ss.
- SCARCIGLIA R., *L'autonomia normativa, organizzativa e amministrativa degli enti locali dopo la legge 3 agosto 1999, n. 265*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2000, p. 291 ss.
- SCIULLO G., *Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2005, p. 1035 ss.
- SOLA G., *Le Comunità montane ed isolate tra TUEL e riforma del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 3/2006, p. 755 ss.
- TUBERTINI C., *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2000, p. 305 ss.
- VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992.

VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, II edizione, Maggioli editore, Rimini, 1992.

VANDELLI L., *Le linee fondamentali dell'evoluzione legislativa in materia di autonomie locali*, in *Comuni d'Italia*, maggio 2000, p. 651 ss.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, III edizione, il Mulino, Bologna, 2004.

VIPIANA P., *In margine a due recenti pronunce della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quaderni regionali*, 3/2006, p. 699 ss.