

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE - AMEDEO AVOGADRO -  
Memorie della Facoltà di Giurisprudenza Vol. 35  
Serie II

DOTTORATO DI RICERCA  
AUTONOMIE LOCALI, SERVIZI PUBBLICI  
E DIRITTI DI CITTADINANZA

**ANNUARIO DRASD 2010**

a cura di  
RENATO BALDUZZI

 GIUFFRÈ EDITORE

# Annuario DRASD 2010.

Dottorato di ricerca. Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza.

A Cura Di: Renato Balduzzi

Anno di edizione: 2010

Collana: universita' del piemonte orientale "amedeo avogadro" memorie della facoltà di giurisprudenza ( ii serie )

Formato: 17x24

Tom: uno

Rilegatura: Brossura cucita

Pagine: XII - 344

Codice Prodotto: 000025267

ISBN: 9788814154638

**Area di Interesse:** Amministrativo E Processo

**Materie:** Amministrativo, Costituzionale

**Casa Editrice:** GIUFFRÈ

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE «AMEDEO AVOGADRO»  
*Memorie della Facoltà di Giurisprudenza*

---

SERIE II

VOL. 33

**DOTTORATO DI RICERCA  
AUTONOMIE LOCALI, SERVIZI PUBBLICI  
E DIRITTI DI CITTADINANZA**

**ANNUARIO DRASD 2010**

*a cura di*  
RENATO BALDUZZI



GIUFFRÈ EDITORE

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE «AMEDEO AVOGADRO»

*Memorie della Facoltà di Giurisprudenza*

---

SERIE II

VOL. 33

DOTTORATO DI RICERCA  
AUTONOMIE LOCALI, SERVIZI PUBBLICI  
E DIRITTI DI CITTADINANZA

# ANNUARIO DRASD 2010

*a cura di*  
RENATO BALDUZZI



GIUFFRÈ EDITORE

## PRESENTAZIONE

*Avviare un dottorato di ricerca in una piccola Università costituisce senza dubbio un gesto di speranza e di fiducia da parte dell'Ateneo, sia verso se stesso, sia verso il territorio su cui esso insiste.*

*Per converso, un dottorato costituisce una sfida permanente nei confronti del corpo docente e degli stessi studenti in vista di obiettivi formativi di eccellenza e di costruzione graduale di un nucleo di ricercatori per i quali sia importante il legame con un determinato territorio nei cui confronti sviluppare un atteggiamento di attenzione critica e impegnata.*

*A queste caratteristiche, comuni ad ogni esperienza di dottorato, per il Dottorato di ricerca "Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza", attivato dal 2008 nell'Ateneo del Piemonte Orientale "A. Avogadro", si aggiunge un particolare rapporto con il territorio che è implicito nelle tematiche prescelte, insieme a una naturale vocazione a tenere insieme, muovendo da una connotazione scientifico-disciplinare di taglio espressamente giuscostituzionalistico, altre prospettive disciplinari sia nel campo giuridico, sia in quelli economico e storico-sociologico, prospettive che quelle tematiche, specialmente in questi ultimi anni di forte cambiamento, implicano.*

*Di tale approccio è espressione il presente volume, che raccoglie i momenti più significativi dell'attività scientifica e didattica promossa nel primo anno del Dottorato, insieme ad alcuni contributi dei dottorandi stessi.*

*Il ringraziamento del curatore va anzitutto ai componenti del Collegio docenti e ai dottorandi, al rettore dell'Ateneo prof. Paolo Garbarino, al preside della Facoltà di Giurisprudenza prof. Salvatore Rizzello e al direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche prof. Roberto Mazzola, per il fattivo concorso alla nascita e al consolidamento del Dottorato. Al dott. Cesare Tibaldeschi e alla dott.ssa Michela Ciselli il ringraziamento del DRASD per la collaborazione all'attività di editing.*

*Siano da ultimo, ma non con minore intensità, ringraziati il Comune di Alessandria, la Provincia di Alessandria, la Regione Piemonte (per il finanziamento della ricerca Report on the Piedmont Health System), che hanno concorso in questi due anni con l'Università nel sostegno al dottorato e alle relative borse di ricerca.*

*Il curatore*

#### COLLEGIO DOCENTI DEL DRASD

Renato Balduzzi (coordinatore)	Thierry Di Manno
Enzo Balboni	Piercarlo Fabbio
Franco Bianchi	Paolo Filippi
Eugenio Bruti Liberati	Luca Geninatti
Francesco Paolo Castaldo	Giorgio Grasso
Josep Maria Castellà Andreu	Joerg Luther
Massimo Cavino	Davide Petrini
Matteo Cosulich	Annamaria Poggi
Alessandro Crosetti	Vito Rubino
Gian Candido De Martin	Chiara Tripodina

#### DOTTORANDI DEL DRASD

XXIV Ciclo	XXV Ciclo
Matteo Bossa	Antonella Belforte
Massimo Carcione	Paolo Lodi Pizzochero
Francesca Fosson	Elena Minetto
Armando Giuffrida	Marco Paneri
Marco Mastrolilli	Alberto Rissolio
	Davide Servetti

## INDICE

### LA PROVINCIA DI RATTAZZI: UNA *MAL-AIMÉE*?

di *Renato Balduzzi* ..... 1

#### I PARTE

### COMUNI E PROVINCE IN ITALIA E IN FRANCIA A 150 ANNI DALLA LEGGE RATTAZZI

#### I SEZIONE

### IL RUOLO DEI COMUNI/*COMMUNES* E DELLE PROVINCE/*DÉPARTEMENTS* OGGI

#### FAUT- IL SUPPRIMER LE DÉPARTEMENT?

di *Alain Boyer*

I.	Une suppression du département juridiquement possible.....	17
A.	Une suppression juridiquement envisageable.....	17
1.	Une compétence du législateur constituant .....	17
2.	Une compétence du législateur constituant non contrainte juridiquement .....	18
B.	Une suppression juridiquement neutre .....	20
1.	En métropole .....	20
2.	Outre-mer .....	21
II.	Une suppression politiquement risquée .....	22
A.	Le département: symbole de l'appartenance d'un territoire à la République .....	22
1.	Mayotte: 101ème département de la République française ..	23
2.	Une représentation du département ancienne.....	24
B.	Le département: exclu du champ d'application du droit de sécession	24

	1.	Le mécanisme temporaire de sécession .....	25
	2.	Le mécanisme permanent de sécession .....	25
III.		Une suppression en pratique peu efficace.....	28
	A.	Un effet marginal au regard de l'exigence de simplification des structures locales.....	28
	B.	Un effet marginal sur les dépenses publiques.....	29

#### UN ENTE STRATEGICO, ANCORCHÈ MISCONOSCIUTO: LA PROVINCIA

di *Gian Candido De Martin*

1.	Profili evolutivi dell'ente provincia.....	32
2.	La prospettiva della provincia nell'ambito della via italiana al federalismo .....	36
3.	I connotati della nuova provincia .....	40
4.	Indicazioni bibliografiche.....	42

#### LA COMMUNE, ESPACE TERRITORIAL EN VOIE DE DISPARITION?

di *Bruno Ravaz*

I.	La commune menacée de noyade.....	46
	A. L'immersion dans l'intercommunalité.....	46
	B. La submersion par la concurrence entre élus .....	48
II.	La commune menacée d'étranglement .....	49
	A. La privation de ressources.....	50
	B. La fin des financements croisés .....	51

#### AUTONOMIE LOCALI E GIURISDIZIONE

di *Franco Bianchi* .....

53

#### L'AGGREGAZIONE TRA ENTI LOCALI PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

di *Luca Geninatti Satè* .....

63

II SEZIONE  
STRUMENTI E TECNICHE DI RACCORDO  
TRA ENTI LOCALI, REGIONE E STATO

LUCI E OMBRE DELLA "INTERGOVERNABILITÀ"

di *Enzo Balboni*

1.	Le novità apportate dalla legge cost. n. 3/2001 .....	75
2.	Le funzioni amministrative degli enti territoriali .....	77
3.	Sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.....	81

LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT, LES  
DEPARTEMENTS ET LES COMMUNES:  
ENTRE UNE AUTONOMIE DE PRINCIPE ET UNE DEPENDANCE  
REELLE

di *Sylvie Schmitt*

I.	Une autonomie relative des ressources .....	88
A.	Le poids croissant des ressources d'origine étatique.....	88
B.	L'encadrement des ressources fiscales locales.....	89
II.	Une gestion financière contrôlée.....	91
A.	Une liberté de choix restreinte.....	91
B.	Des relations cantonnées entre collectivités territoriales.....	92

LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLE LINGUE REGIONALI  
COME VICENDA EMBLEMATICA DEI RAPPORTI TRA SOVRANITÀ  
ED AUTONOMIA IN FRANCIA

di *Massimo Cavino*

1.	Premessa: l'unità presupposta del popolo sovrano come radice della cultura politica e costituzionale francese .....	95
2.	La tutela della lingua francese nella giurisprudenza costituzionale.....	103
3.	La costituzionalizzazione delle lingue regionali .....	109
4.	Conclusioni .....	113

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
COME STRUMENTO DI RACCORDO  
FRA REGIONE ED ENTI LOCALI:  
UN POSSIBILE MODELLO?

di *Matteo Cosulich*

1.	Introduzione.....	117
2.	Il Cal e il sistema regionale delle autonomie locali.....	119
3.	Il Cal quale espressione di un sistema regionale delle autonomie locali in senso debole.....	128
4.	Conclusioni: un modello esportabile?.....	133

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
E FORMA DI GOVERNO

di *Nicola Viceconte*

1.	La “costituzionalizzazione” del Consiglio delle autonomie locali....	137
2.	La disciplina normativa dei C.a.l. ....	140
3.	L’attività dei C.a.l. ....	144
4.	Riflessioni conclusive sul futuro dei C.a.l. ....	147

ALCUNI LEGITTIMI TIMORI SULL’AVVENIRE DELLE  
AUTONOMIE LOCALI IN FRANCIA

di *Sylvie Schmitt* ..... 151

II PARTE  
SCRITTI DEI DOTTORANDI (XXIV CICLO)

LA FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI NEI  
CONFRONTI DELLE AUTONOMIE LOCALI

di *Matteo Bossa*

1.	La funzione di controllo in generale. Controlli interni ed esterni....	157
2.	Le fonti costituzionali della funzione di controllo.....	163
3.	L’organizzazione in materia di controllo della Corte .....	166
4.	Il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 3, legge 14 gennaio 1994, n. 20.....	167

5.	Il controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali previsto dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 .....	174
6.	I controlli previsti dalla legge 25 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria per il 2006) e dalla legge 4 marzo 2009, n. 15 .....	180
7.	Il rapporto tra la funzione di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte dei conti.....	186

GESTIONE DEI SITI CULTURALI  
“PATRIMONIO DELL’UMANITÀ” E SUSSIDIARIETÀ

di *Massimo Carcione*

	Premessa.....	191
1.	L’inserimento di un sito nella lista dell’UNESCO .....	194
2.	Valorizzazione e gestione dei siti culturali e paesaggistici nell’ordinamento italiano .....	199
3.	La ripartizione delle competenze in Italia.....	209
4.	Il caso della procedura di candidatura dei Paesaggi vitivinicoli.....	217
5.	Un caso di non-candidatura condivisa .....	223
6.	I casi francesi .....	226
7.	Conclusioni .....	231

AUTONOMIA FINANZIARIA, FEDERALISMO FISCALE  
E REGIONI A STATUTO SPECIALE:  
UNA BREVE ANALISI CON CENNI AL CASO  
DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D’AOSTA

di *Francesca Fosson*

	Premessa.....	237
1.	L’ordinamento finanziario della Regione Autonoma Valle d’Aosta.....	239
2.	Legge 42/2009 e regioni a statuto speciale.....	242
3.	Conclusioni .....	250

IL SISTEMA MULTILIVELLO  
DEL SERVIZIO NAZIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE

di *Armando Giuffrida*

1.	L’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile. Inquadramento generale .....	253
----	---	-----

2.	Le tipologie di eventi e gli ambiti di competenze. Nozioni preliminari.....	260
3.	I livelli di governo del Servizio nazionale della protezione civile: a) ambiti di competenza a livello centrale: inquadramento generale....	263
4.	(segue): le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri e degli altri organi centrali.....	269
5.	(segue): b) ambiti di competenza a livello decentrato e a livello locale.....	278
6.	Gli ulteriori soggetti del Servizio nazionale di protezione civile: gli enti di ricerca scientifica e il volontariato .....	284

GLI INTERVENTI SPECIALI DELLO STATO E IL PRESUPPOSTO  
COSTITUZIONALE DELLA SPECIFICITÀ (PER RELATIONEM)  
DEGLI ENTI DESTINATARI NELLA SENTENZA N. 45/2008

di *Marco Mastrolilli*..... 287

III PARTE

LEZIONI AI DOTTORANDI E MATERIALI DAI CONVEGNI

AUTONOMIE LOCALI E FEDERALISMO FISCALE

di *Franco Bassanini* ..... 305

I LIMITI COSTITUZIONALI ALL'ORGANIZZAZIONE E AL  
FUNZIONAMENTO DEL S.S.N. NELLA GIURISPRUDENZA DELLA  
CORTE COSTITUZIONALE

di *Piero Alberto Capotosti* ..... 315

IL PREFETTO COME PROMOTORE DELLA COLLABORAZIONE  
TRA LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

di *Francesco Paolo Castaldo*..... 337

## LA PROVINCIA DI RATTAZZI: UNA *MAL-AIMÉE*?

di *Renato Balduzzi*

L'anno di avvio del Drasd (acronimo per indicare il neonato dottorato di ricerca in "autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza", con sede amministrativa nell'Università del Piemonte orientale "A. Avogadro") ha trovato nella riflessione sulla provincia, sul suo ruolo e sul suo avvenire istituzionale, una sorta di prisma attorno al quale far ruotare i problemi e le questioni degli enti locali, anche in prospettiva comparata.

Tale utilità scientifica della riflessione sulla provincia non stupisce, se pensiamo che su di essa si è riproposta, dall'Assemblea costituente sino ad oggi, una domanda ricorrente: la provincia è un ente "naturale" o "artificiale"?

Parimenti, a questa domanda si affianca una caratteristica costante: le soluzioni sull'ente provincia attraversano trasversalmente le forze politiche, già a partire dalle discussioni nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente, dove, a una posizione di memoria della tradizione risorgimentale e rattazziana, fatta propria dal comunista Umberto Nobile, si accompagnò l'intervento del suo compagno di partito Renzo Laconi (fautore dell'artificialità), o dove alle posizioni decostituzionalizzanti se non apertamente abrogazioniste di Gaspare Ambrosini e Costantino Mortati (due tra i più illustri tecnici delle file democratico-cristiane) si affiancò l'opinione, poi prevalente, di un altro tecnico cattolico, Egidio Tosato, che concorrerà a far ribaltare in aula la soluzione adottata nel Progetto di Costituzione.

Così, le province vennero inserite nel testo costituzionale con la stessa dignità e lo stesso ruolo dei comuni (anzi, se ne differenziarono due, a fronte dell'uniformità comunale) e il testo originario dell'art. 114 disegnò la Repubblica-Stato dall'alto ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"), mentre l'art. 128 sancì che entrambi gli enti avessero autonomia nell'ambito dei

## L'AGGREGAZIONE TRA ENTI LOCALI PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

di Luca Geninatti Satè (\*)

1. Il dibattito recente sulla semplificazione delle istituzioni territoriali, e in particolare sul ruolo da assegnare agli enti locali, oscilla in modo singolare fra due poli opposti (1): da un lato, le posizioni che sostengono la necessità di valorizzare lo statuto giuridico degli enti, e segnatamente delle province, incrementandone i poteri ed ampliandone le funzioni; dall'altro, le tesi che affermano la necessità di una riduzione e deflazione degli enti, e quindi un accorpamento dei rispettivi compiti, allo scopo di ottenere un maggior grado di efficienza dell'azione amministrativa (2).

La singolarità di questa oscillazione consiste in ciò: che entrambe le posizioni muovono dal medesimo rilievo (il carattere

---

(\*) Ricercatore di Diritto pubblico nell'Università degli Studi Piemonte Orientale "A. Avogadro"

(1) Su questi dibattiti v. in generale G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, Studi Berti 2005; AA.VV., *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, Atti del seminario di Ferrara del 30 maggio 2002, in *Le Regioni*, 2002, n. 5; A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004, n. 4. Sul tema si rinvia anche agli interventi tenuti al Seminario della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale "I raccordi istituzionali e le garanzie delle autonomie locali. Nodi e prospettive", Roma, 1° aprile 2009.

(2) In questo senso, ad esempio, A. BIANCO, *La "frontiera" della gestione associata*, in *Rivista ANCI*, 2001, pp. 15 ss.; D. FORMICONI, M. CASTRONOVO, *L'Unione (di Comuni) fa la forza*, ivi, 2001, 13 ss.; F. CLEMENTI, *Forme di associazione e di cooperazione tra gli enti locali*, ivi, 1993, pp. 7 ss.

destrutturato e scarsamente omogeneo dell'attuale assetto delle istituzioni territoriali) e ambiscono al medesimo risultato (la semplificazione e razionalizzazione del sistema), ma propongono soluzioni opposte: l'una – intendendo la “semplificazione” come l'attività volta a conferire maggiore razionalità ed ordine al sistema attraverso la manutenzione del catalogo delle funzioni amministrative – mira a perfezionare il *corpus* dei poteri pubblici attribuiti agli enti locali, intensificandoli laddove, nella configurazione attuale, essi danno prova di quella che si ritiene un'incompleta efficienza del sistema (derivante dall'incompiuto disegno del sistema stesso) <sup>(3)</sup>; l'altra – assumendo invece la “semplificazione” come l'attività volta alla riduzione ed eliminazione delle sovrapposizioni e delle ridondanze istituzionali – si propone di sfoltire il novero degli enti e delle relative funzioni, redistribuendole in forma aggregata e maggiormente compatta <sup>(4)</sup>.

Retrostanti ad entrambe le posizioni si rinvengono anche delle opzioni ideologiche sul ruolo che gli enti locali assumono nell'ordinamento delle autonomie, anche se – e in ciò si ravvede un'ulteriore singolarità del dibattito – le impostazioni dogmatiche di questo tipo appaiono utilizzate principalmente come strumenti teorici per argomentare la fondatezza delle singole tesi, anziché come assiomi di partenza delle tesi stesse.

Nella maggior parte dei contributi sul dibattito, infatti, le caratteristiche del sistema istituzionale delle autonomie locale non vengono utilizzate come fondamenta per l'edificazione della tesi a favore della valorizzazione o di quella che propone la riduzione degli enti, ma come leve argomentative (ossia: persuasive) per sostenere l'una o l'altra posizione, i cui effettivi presupposti ideologici riposano, invece, sulla diversa concezione di “semplificazione” che si è succintamente ricordata.

---

<sup>(3)</sup> Questa impostazione si rinviene, ad esempio, in A. PAJNO, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, in *Amministrazione in cammino*, intervento al Seminario di Mestre, 10 novembre 2006.

<sup>(4)</sup> In tal senso, ad esempio, G. CASTRONOVO, *Piccoli comuni: criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa ne rendono urgente l'accorpamento*, in *L'Amministrazione italiana*, 1996, pp. 1023 ss..

2. Questa sintetica raffigurazione sconta molte semplificazioni, il che può tollerarsi solo in quanto essa serve – in questo mio intervento – unicamente come premessa evocativa del quadro dottrinale (ma anche politico <sup>(5)</sup>) nel quale si agita il dibattito sul ruolo delle autonomie locali (e, in particolare, delle province).

Evocare questo quadro ha in realtà la funzione – in questo intervento – di far distogliere l'attenzione da esso, pur mantenendone consapevolezza, per osservare invece le trasformazioni che, sullo sfondo di quel dibattito, vengono materialmente registrate dalle modalità con cui progressivamente gli enti locali medesimi utilizzano i propri poteri ed esercitano le proprie funzioni amministrative.

Infatti, mentre il dibattito sul ruolo degli enti è dominato dalle incerte oscillazioni che si sono richiamate, l'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle autonomie locali denota una graduale ma percettibile riconfigurazione delle loro caratteristiche, che incide direttamente proprio sulla posizione che gli enti assumono nell'ordinamento giuridico.

Di qui la prospettiva angolare (a fini metodologici) di questo intervento: distanziarsi dal dibattito in corso per descrivere sinteticamente – con approccio analitico e ricognitivo – le più significative tendenze dell'esercizio delle proprie funzioni amministrative da parte degli enti locali.

La più significativa di queste tendenze – come si vedrà – è la proliferazione di quelle forme di aggregazione fra enti che, sebbene fondate su istituti giuridici eterogenei (e talora sorte per soddisfare esigenze anche diverse da quelle dell'aggregazione), danno vita a nuovi organi (c.d. “di secondo grado”) deputati all'esercizio associato di funzioni.

Sempre a fini metodologici, ho ritenuto di scegliere – fra i molti utilizzabili – il settore dei servizi pubblici locali come contesto di analisi, perchè esso appare l'ambito in cui le tendenze di aggregazione sono maggiormente percepibili, e dunque risulta il laboratorio più appropriato per cogliere, amplificate, queste tendenze (ferma restando la necessità di non proiettare i risultati che valgono per questo ambito su tutto l'ordinamento giuridico senza apportarvi

---

<sup>(5)</sup> V. p.e., fra gli altri, DDL XVI Legislatura, C 1989; DDL XV Legislatura, C 1152; DDL XIV Legislatura, C 4021.

fattori di correzione idonei a ridimensionare opportunamente il fenomeno).

3. L'evoluzione delle forme di aggregazione fra enti locali per la gestione di servizi pubblici non costituisce di per sé una novità: essa si è però talmente intensificata da sfociare in una sorta di proliferazione (e probabilmente anche di destrutturazione) delle forme aggregative <sup>(6)</sup>.

Il fenomeno è talmente rilevante da essere stato oggetto di studio anche dell'economia e della scienza delle politiche pubbliche <sup>(7)</sup>, ove si è ad esempio distinto fra le aggregazioni che costituiscono rimedio alla separatezza e quelle sorgono, invece, dal sottodimensionamento (le prime che si propongono si risolvere problemi che sorgono *fra enti*, le seconde che invece ambiscono a supportare le difficoltà che *il singolo ente* incontra allorché troppo piccolo).

Sul punto si è addirittura formata una "teoria economica dell'associazionismo fra enti locali" <sup>(8)</sup>, le cui risultanze si dimostrano in effetti alquanto efficaci nella descrizione di molte delle dinamiche aggregative.

Un'altra distinzione che potrebbe essere interessante applicare alle molteplici forme aggregative è quella fra i casi in cui si dà vita ad un organo nuovo e quelli in cui, invece, ciò non accade.

Nell'ordinamento giuridico italiano, ad esempio, la convenzione *ex art. 30*, d.lgs. n. 267/2000, non dà vita ad organi nuovi, mentre il consorzio *ex art. 31* sì; l'unione di comuni (art. 32) è una vera e propria forma di fusione (e quindi fa sorgere un organo nuovo attraverso la scomparsa dei precedenti, ciò che invece non accade nel consorzio, che lascia ovviamente in vita gli enti di

<sup>(6)</sup> Fra i molti contributi, v. ad esempio AA.VV., *Forme di collaborazione fra enti locali*, in *Diritto della Regione*, 1992, pp. 305 ss.; A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Diritto amministrativo*, 1996, pp. 673 ss.; L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative fra enti locali*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>(7)</sup> Cfr. S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 1999 (in particolare R. COGNO, *Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali*, pp. 93 ss.).

<sup>(8)</sup> Cfr. F. FIORILLO, L. ROBOTTI (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli, 2007 (ed in particolare il contributo di A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, pp. 39 ss.).

partenza), mentre l'accordo di programma *ex art.* 34, d.lgs. n. 267/2000, è una forma di cooperazione (e dunque, a rigore, non di aggregazione) che non dà vita ad un organo nuovo; l'ufficio comune, *ex art.* 30, c. 4, d.lgs. n. 267/2000, si colloca in una posizione intermedia, perché nasce attraverso una convenzione ma si configura, appunto, come un'entità nuova, che peraltro non assurge al rango di organo amministrativo in senso tecnico (poiché assume i compiti che gli enti vi attribuiscono mediante la convenzione stessa, ma non ha personalità giuridica nè poteri predefiniti *ex lege*).

Questo criterio *distintivo* sembra interessante per la portata euristica che può avere anche come criterio *classificatorio*.

Nell'ambito della gestione dei servizi pubblici, infatti, la molteplicità di forme aggregative (sorte per rispondere ad alcuni caratteri ritenuti intrinseci a tali servizi, come l'essere servizi "di area vasta" o l'assumere la struttura di "servizi a rete" <sup>(9)</sup>) merita di essere analizzata attraverso una classificazione che distingua le forme da cui sorgono nuovi organi da quelle in cui ciò non avviene, e questo non soltanto per riuscire a disporre di una ricognizione statisticamente orientata, ma anche per ricostruire, in tal modo, attraverso quali direttrici si stanno evolvendo, nel nostro ordinamento, le dinamiche evolutive delle forme di aggregazione.

Nel settore idrico, ad esempio, la c.d. legge Galli (l. 5 gennaio 1994, n. 36) ha per la prima volta qualificato normativamente l'aggregazione fra enti nella gestione del servizio come strumento per l'incremento dell'efficienza gestionale, istituendo a tal fine i c.d. *ambiti territoriali ottimali* (individuati come le porzioni di territorio ritenute più adatte ad una gestione unitaria del servizio) e prevedendo la necessaria aggregazione degli enti locali nelle Autorità d'Ambito.

Questi ultimi soggetti potevano assumere la forma – ai sensi della legge Galli – o della convenzione o del consorzio; di fatto, è stata la prima la figura largamente più utilizzata dagli enti.

Successivamente, però, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (recante il riordino delle norme in materia ambientale, ma intervenuto

---

<sup>(9)</sup> V. ad esempio S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 1997; E. FERRARI, *La disciplina dei servizi a rete e la dissoluzione della figura dei servizi pubblici*, in ID. (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano, Cortina, 2000.

significativamente anche sulla disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici) ha previsto (art. 148) che l'Autorità d'Ambito debba necessariamente essere dotata di personalità giuridica, così precludendo la possibilità (cui era stato fatto amplissimo ricorso) della forma convenzionale.

La ragione di questo *revirement* (che ha visto preclusa proprio la forma più utilizzata) va verosimilmente individuata nell'intento del legislatore di evitare gli arenamenti che le Autorità in forma di convenzione hanno ripetutamente conosciuto allorchè l'assenza di personalità giuridica impediva il perfezionamento delle operazioni finanziarie legate agli investimenti cui esse, nell'ambito dell'organizzazione del servizio idrico integrato, erano chiamate a partecipare.

Dalla fine degli anni novanta al ventennio successivo, dunque, l'evoluzione delle forme di aggregazione fra enti nel settore del servizio idrico è stata orientata dal legislatore, ha seguito impulsi provenienti dalle condizioni di operatività delle Autorità d'Ambito (anziché direttrici formulate in sede dottrinale<sup>(10)</sup>, che anzi avrebbero indotto la prevalenza del modello convenzionale in quanto meno incisivo sul fenomeno – percepito come degenerazione – del policentrismo degli organi amministrativi e maggiormente rispettoso delle funzioni istituzionali degli enti) e, di fatto, ha condotto all'affermazione di modelli aggregativi che confluiscono in organi nuovi anziché il contrario.

Del tutto analogamente è avvenuto nel settore dell'igiene urbana, ove il medesimo d.lgs. n. 152/2006 ha identicamente reduplicato il modello dell'Autorità d'Ambito necessariamente dotata di personalità giuridica (art. 201) sottraendo *ex abrupto* la c.d. privativa comunale (ossia la gestione riservata del servizio agli enti locali): si è così imposto – almeno legislativamente, giacchè sino ad oggi le Autorità d'Ambito operative nel settore dei rifiuti sono ridottissime – un modello aggregativo che confluisce in un organo nuovo.

La diffusione di forme aggregative consistenti nell'insorgere di nuovi organi è avvenuta anche nel settore del trasporto pubblico

---

<sup>(10)</sup> A. LE DONNE, C. PIEROTTI, *Gestione in house dei servizi pubblici locali: contaminazioni, suggestioni, soluzioni*, in *ASTRID-Rassegna*, 2006, n. 5.

locale, ad esempio attraverso la previsione di Agenzie per il tpl costituite nella forma di consorzi fra enti locali ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 267/2000 (così le Agenzie locali per la mobilità nell'Emilia-Romagna, a loro volta aggregate in associazione, o le Agenzie per il tpl previste nel DDL regionale della Lombardia in materia di trasporto pubblico locale).

Il fenomeno deve poi essere confrontato anche con la particolare estensione conosciuta dall'istituto dell'*in house providing*.

Non è possibile in questa sede ripercorrere né le origini, né la storia e nemmeno le caratteristiche giuridiche salienti del modello *in house* <sup>(1)</sup>.

Ai fini che ci interessano, basterà osservare che l'evoluzione di questo istituto ha condotto non soltanto alla vastissima diffusione delle società pubbliche quali soggetti titolari dell'attività di gestione dei servizi pubblici per conto di una pluralità di enti locali partecipanti (e, dunque, all'affermazione del modello societario come ulteriore forma aggregativa), ma anche alla configurazione giuridica di un modello in cui la previsione di un *ufficio comune* (di fonte non convenzionale, *ex art.* 30, d.lgs. n. 267/2000, ma statutaria o parasociale) deputato alla elaborazione delle decisioni fondamentali riguardanti l'attività della società consente di ritenere la società partecipata da più enti un soggetto strumentale degli enti medesimi, e dunque un soggetto che risulta dalla loro aggregazione in funzione di esercitare una gestione associata.

In altri termini, la più recente giurisprudenza che ha ritenuto sussistente il requisito del *controllo analogo* (inteso come il controllo – più penetrante rispetto a quello consentito civilisticamente dalla

---

(1) L.M. CARUSO, *L'in house providing nell'evoluzione giurisprudenziale comunitaria e nazionale*, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 1378-1401; F. GOISIS, *Nuovi sviluppi comunitari e nazionali in tema di in house providing e i suoi confini*, in *Diritto amministrativo*, 2008, pp. 579-598; R. OCCHILUPO, *Le società in house*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2008, pp. 525-560; N. LANDI, A. PAPI ROSSI, *L'affidamento in house nella giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in *I contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 2008, pp. 147-159; M. COMBA, *L'affidamento ad organismo in house in caso di pluralità di soci: i vantaggi dell'ipotesi consortile per il controllo analogo*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, pp. 549-554; D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, Jovene, 2003.

semplice posizione societaria di controllante – analogo a quello che l'ente esercita sulle proprie articolazioni interne) allorchè una società sia partecipata da più enti, richiedendo a tal fine l'esistenza di un *ufficio comune* al cui vaglio siano sempre sottoposte le decisioni più importanti <sup>(12)</sup>, consente di annoverare fra le forme di aggregazione anche le società *in house*, e dunque – data la diffusione del modello – di registrare un'ulteriore evoluzione delle figure aggregative che confluiscono nella costituzione di organi nuovi.

4. Questa molto sintetica panoramica ci consente quanto meno di annotare che l'ordinamento giuridico italiano ha conosciuto un'evoluzione di quelle forme aggregative per la gestione dei servizi pubblici che – alcune perché rigidamente orientate dal legislatore, altre perché progressivamente conformate dalla giurisprudenza nazionale e comunitarie – si sono tradotte in un incremento di nuovi organi amministrativi, istituzionalmente deputati proprio alla gestione associata di funzioni.

Questa tendenza ha d'altra parte contribuito al radicamento della distinzione fra politica e amministrazione, perché ha determinato la contestuale affermazione, da un lato, di nuove forme aggregative e, dall'altro, di organi amministrativi ma non politici.

Ma vi è una terza osservazione desumibile da questo quadro: l'assenza – fra le forme aggregative menzionate – delle province.

Si tratta, per un verso, di un'assenza prevedibile perché coerente con il sistema ordinamentale: le province non sono configurate, infatti, come organi di secondo grado, deputati all'esercizio in forma aggregata di funzioni spettanti ai comuni, essendo invece dotate di funzioni fondamentali (fra cui non compare la gestione associata di funzioni comunali).

Per altro verso, però, rilevare questa assenza diventa uno stratagemma argomentativo per attirare l'attenzione su uno dei punti cruciali del fenomeno aggregativo: mentre infatti proliferano le forme di aggregazione, con le caratteristiche che si sono riassunte, si discute parallelamente del ruolo ridisegnato da attribuire alle

---

<sup>(12)</sup> Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082; T.A.R. Puglia, sede Bari, I, 12 aprile 2006, n. 1318, e T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 15 luglio 2005 n. 634.

province al fine di alleggerire l'ordinamento dalle sovrapposizioni di funzioni e incrementarne l'efficienza.

In questo dibattito, spiccano i contributi che reputano utile la ridefinizione del ruolo delle province enfatizzandone la funzione di mediazione di secondo grado, ossia proprio di quel ruolo che si genera nel cuore della lacuna che vede assenti le province fra i soggetti che derivano dall'evoluzione dell'aggregazione fra enti.

L'avvicinare l'evoluzione delle dinamiche aggregative e il dibattito sul ruolo delle province (di cui questo scritto non si occupa, ma nel cui contesto indubitatamente si colloca) assume allora una peculiare funzione metodologica: introdurre in quel dibattito una riflessione sulla possibilità di ridefinire le province come enti locali di secondo grado per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni di competenza dei comuni compresi nel relativo territorio.

Questa riflessione avrebbe forse il pregio di saldare temi della questione che tendono ad essere trattati separatamente, disegnando uno scenario complessivo nel quale i problemi, avvicinandosi, possono contribuire a stimolare l'elaborazione di una soluzione organica.

La necessità di un modello articolato organicamente è, a sua volta, un ulteriore grimaldello metodologico, perché sollecita proposte che affrontino tutti i profili correlati alla ridefinizione del ruolo delle province: per un solo esempio, il radicamento della separazione fra politica e amministrazione che deriva dal proliferare degli organi di secondo grado va confrontata con i richiami ad evitare deficit democratici nella strutturazione degli enti a base elettiva.

Questo tema potrebbe essere affrontato sviluppando regole organizzative specifiche per la provincia (ad esempio prevedendo che il Presidente della provincia e i membri dell'organo d'indirizzo siano eletti dai consigli comunali con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze), ma con la consapevolezza che il profilo organizzativo diviene così coesistente e strumentale rispetto alla strutturazione stessa dell'organo.

5. Le circostanze di contesto di questo scritto ne impongono qui la conclusione: esso, mediante gli spunti che ha appena abbozzato, vorrebbe però aver indotto a ritenere che l'aggregazione fra enti locali (osservata in modo particolare attraverso il caso

particolare della gestione associata dei servizi pubblici) può divenire argomento centrale nel dibattito sulle autonomie, perché attesta in modo peculiare le direttrici evolutive del fenomeno aggregativo e perché vale come occasione metodologica per rimeditare in termini organici la ristrutturazione stessa del disegno istituzionale delle autonomie locali.