

Contributi di

Angelo Rughetti-Segretario Generale ANCI: pagg. 8/14

Mauro Guerra-Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni: pagg. 15/28

Franco Pizzetti-Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Univ. di Torino: pagg. 29/51

Daniele Formiconi-Respons. ANCI Area Piccoli Comuni/Associazionismo/Welfare: pagg. 52/69

Giovanni Xilo-Ricercatore esperto in governo e organizzazione Enti locali: pagg. 70/95

Fabio Fiorillo-Docente Finanza Pubblica Locale Univ. Politecnica Marche-Ancona pagg. 96/106

estratti dal volume in corso di pubblicazione:

“Comuni, per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni”.

I edizione

a cura di *Daniele Formiconi*

"Le Istituzioni centrali e locali devono concorrere a promuovere interventi mirati che, sulla base delle esperienze maturate in altri Stati e avvalendosi anche del sostegno dell'Unione Europea, migliorino la qualità della vita dei cittadini e garantiscano il mantenimento dei servizi essenziali sul territorio, sviluppando, in vista di questi obiettivi, forme innovative di gestione integrata e di unione di Enti".

Dal messaggio rivolto dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano,
ai partecipanti alla sesta Conferenza Nazionale dei Piccoli Comuni,
promossa ed organizzata dall'ANCI.

"[...] l'esercizio associato di funzioni fra Comuni [...] rappresenta un banco di prova decisivo della nostra capacità di autorinnovarci. È la nostra risposta al tema dei costi delle istituzioni e dell'aumento della loro efficienza, il tema della semplificazione e della capacità di gestire in forma associata determinati servizi o attività tecniche o uffici dei nostri Comuni, che può rappresentare effettivamente un passo in avanti, ecco perché il tema delle unioni e comunque dell'esercizio associato di funzioni è così importante [...] le Regioni sono un interlocutore essenziale in questo processo [...]"

Dall'intervento tenuto dal Presidente ANCI, Leonardo Domenici,
in occasione della settima Conferenza Nazionale dei Piccoli Comuni
e della III Conferenza Nazionale delle Unioni di Comuni,
promosse ed organizzate dall'ANCI.

INDICE

PARTE I TRATTAZIONE GENERALE

Capitolo 1 COMUNI E AUTONOMIE LOCALI: RIFORME IN ATTO E POSSIBILI ASSETTI FUTURI *di Angelo Rughetti - Segretario Generale ANCI*

Premessa	pag. 000
1.1 - La questione istituzionale	
1.2 - Una scelta razionale	
1.3 - Gestione e responsabilità	
1.4 - La questione organizzativa	

Capitolo 2 LE UNIONI DI COMUNI. UN MOVIMENTO REALE, UNA RIFORMA POSSIBILE *di Mauro Guerra - Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni*

2.1 - Lo stato delle cose	
2.2 - Il nuovo assetto costituzionale	
2.3 - Tre risposte (più una) al tema dell'adequatezza	
2.3.1 - "Piccolo è bello", ovvero il mantenimento assistito	
2.3.2 - L'accorpamento forzoso, ovvero la via delle fusioni obbligatorie	
2.3.3 - La cooperazione volontaria incentivata	
2.4 - Le gestioni associate volontarie	
2.4.1 - I diversi strumenti di gestione associata	
2.4.2 - I processi di gestione associata in corso	
2.4.3 - Le Unioni	
2.5 - La nuova Carta delle Autonomie e l'attuazione del titolo V	
2.5.1 - Sussidiarietà, adeguatezza, autonomia	
2.5.2 - Semplificazione dei livelli di governo amministrativo	
2.5.3 - Le Unioni per ricondurre ad unità su un territorio	
2.6 - Un'opinione su alcuni nodi da sciogliere	
2.6.1 - Obbligatorietà o facoltatività	
2.6.2 - Definizione degli ambiti	
2.6.3 - Unioni e fusioni volontarie	
2.6.4 - Stato, Regioni e autonomia dei Comuni	
2.7 - Una riforma possibile	

Capitolo 3 LA COOPERAZIONE INTERCOMUNALE DAL PUNTO DI VISTA DELLE RIFORME COSTITUZIONALI, CARTA AUTONOMIE, FEDERALISMO *di Franco Pizzetti - Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Torino*

3.1 - Lo stato della discussione in corso intorno alla questione dei piccoli Comuni e delle loro forme associative: le due principali posizioni a confronto

3.2 - Le problematiche non risolte dell'ipotesi di trasferimenti o conferimenti di funzioni ai Comuni condizionate ad adeguati processi associativi.

3.3 - I Comuni nella tradizione storica e nella realtà costituzionale italiana

3.4 - La specificità del Comune nella realtà italiana ed europea: la lucertola che viene da lontano e la salamandra che nemmeno il fuoco può distruggere. Ovvero, il Comune, Ente originario di fatto, basato sul consenso e sulla autoidentificazione, a confronto con lo Stato come Ente originario di diritto, basato sulla rivendicazione della sovranità e sul monopolio della forza

3.5 - Il Comune come Ente originario di fatto a confronto con lo Stato come Ente originario di fatto e di diritto

3.6 - Comune e Stato come Istituzioni di prima e di ultima istanza: il ruolo di ultima istanza

3.7 - Comune Stato come Istituzioni di prima e di ultima istanza: il ruolo di prima istanza

3.8 - Il duplice volto del Comune: il Comune come parte di una rete complessa di governi e amministrazioni territoriali multilivello

3.9 - Il duplice volto dei Comuni e la necessità per i piccoli Comuni di dotarsi di strumenti associativi adeguati al duplice ruolo proprio di questo livello di governo

3.10 - L'associazionismo comunale come strumento essenziale per difendere il ruolo storico dei piccoli Comuni e per fondare un solido parametro rispetto all'attività del legislatore statale e regionale

3.11 - L'associazionismo come strumento fondamentale dell'azione dei piccoli Comuni e come prima funzione fondamentale che spetta al legislatore statale disciplinare

3.12 - L'associazionismo come strumento indispensabile ai piccoli Comuni per far fronte alle esigenze e ai bisogni delle società mature. L'associazionismo come strumento necessario per evitare la disattivazione di fatto dei piccoli Comuni. Il fondamento costituzionale dell'associazionismo obbligatorio

3.13 - Luci e ombre della ricostruzione avanzata: ipotesi "chiuse" e problemi "aperti"

Capitolo 4

EVOLUZIONE E STATO DELLA NORMATIVA NAZIONALE. LE INTESE RAGGIUNTE IN CONFERENZA UNIFICATA IN TEMA DI GESTIONI ASSOCIATE INTERCOMUNALI *di Daniele Formiconi – Responsabile ANCI Area Piccoli Comuni, Associazionismo e Welfare*

4.1 - Il quadro attuale

4.2 - Le Unioni di Comuni e le forme associative previste dal Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali (D.Lgs n. 267/2000)

4.2.1 *Unioni di Comuni*

4.2.2 *Accordi di programma*

4.2.3 *Consorzi*

4.2.4 *Convenzioni*

4.3. I decreti del Ministero dell'interno n. 318 del 2000 ed il n. 289 del 2004: regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle Unioni di Comuni, fusioni e Comunità montane

4.4. La stagione delle Intese

4.4.1 *L'Intesa del 28 luglio 2005*

4.4.2 *L'Intesa del 1° marzo 2006*

Capitolo 5

L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE E NORMATIVE REGIONALI

A SUPPORTO DEI PROCESSI ASSOCIATIVI
*di Giovanni Xilo - Ricercatore ed esperto in governo
e organizzazione degli Enti locali*

5.1 - Premessa

5.2 - L'avvio di politiche regionali a sostegno dei processi associativi: tra ambiti ottimali e programma di riordino

5.2.1 *Ambiti territoriali ottimali*

5.2.2 *Programma di riordino territoriale*

5.3 - Le politiche di incentivazione delle forme associate nelle normative regionali

5.3.1 *Requisiti per la contribuzione*

5.3.2 *Poteri regolativi di controllo dell'utilizzo degli incentivi*

5.3.3 *Azioni di supporto e altre forme di incentivazione delle forme associative*

5.4 - Monitoraggio e valutazione della policy a sostegno delle forme associate

5.5 - Conclusioni: successi ed insuccessi, varietà ed omogeneità

Capitolo 6
**IL SISTEMA DELLE AGEVOLAZIONI
E DEGLI INCENTIVI PER LE UNIONI DI COMUNI**
*di Fabio Fiorillo - Docente di Finanza Pubblica Locale,
Università Politecnica delle Marche, Ancona*

6.1 - Introduzione

6.2 - Il focus sulle Unioni di Comuni

6.3 - Il finanziamento delle Unioni

6.4 - L'esperienza francese

6.5 - Conclusioni

Riferimenti bibliografici

Capitolo 7

QUADRO NAZIONALE DELLE UNIONI DI COMUNI

**PARTE II
I CASI RISOLTI DI ANCI RISPONDE**

1) CONVENZIONI

- 1.1 L'obbligatorietà dei servizi di assistenza scolastica (126387 del 14.6.2007)
- 1.2 L'assegnazione di tensostutture (125798 del 23.5.2007)
- 1.3 La delega delle funzioni sindacali nell'associazione di comuni (125652 del 17.5.2007)
- 1.4 Il servizio per le pratiche di pensione (125595 del 16.5.2007)
- 1.5 L'impiego di agenti di pm in altro comune (125618 del 16.5.2007)
- 1.6 I compensi per il servizio svolto in convenzione (124579 del 3.4.2007)
- 1.7 I rapporti economici tra gli enti associati per i servizi di p.m. (124498 del 30.3.2007)
- 1.8 La gestione del personale del servizio in convenzione (122773 del 7.2.2007)
- 1.9 Il comandante del servizio associato di p.m. (122741 del 6.2.2007)

- 1.10 La redazione del piano di assetto del territorio (122664 del 5.2.2007)
- 1.11 La contabilità della convenzione (122504 del 30.1.2007)
- 1.12 Il regime IVA per la convenzione del progetto banda larga (122162 del 23.1.2007)
- 1.13 Il trasporto scolastico intercomunale (122028 del 19.1.2007)

2) CONVENZIONI SEGRETARI

- 2.1 L'indennità di risultato (126112 del 5.6.2007)
- 2.2 La retribuzione di posizione (125880 del 26.5.2007)
- 2.3 Il pagamento delle prestazioni a scavalco (124731 del 6.4.2007)
- 2.4 Gli incarichi aggiuntivi (123872 del 9.3.2007)
- 2.5 Il limite alla maggiorazione (123704 del 5.3.2007)
- 2.6 La convenzione tra enti di classe diversa (121838 del 15.1.2007)
- 2.7 L'attività di rogito (121537 dell'8.1.2007)

3) CONSORZI

- 3.1 L'incompatibilità del presidente del consorzio vigilanza notturna (126662 del 26.6.2007)
- 3.2 La contabilità del consorzio (125737 del 21.5.2007)
- 3.3 Il consorzio industriale (125694 del 18.5.2007)
- 3.4 Il trasferimento del personale (152076 del 23.4.2007)
- 3.5 L'adesione a più consorzi (124588 del 26.3.2007)
- 3.6 Il trattamento dei dati (123005 del 13.2.2007)
- 3.7 Gli enti partecipanti (120095 del 10.11.2006)
- 3.8 L'incarico di segretario a coniuge di un sindaco di comune consorziato (118657 del 28.3.2007)
- 3.9 Le garanzie fideiussorie (117777 del 29.8.2006)
- 3.10 L'approvazione dei provvedimenti (15575 del 16.5.2006)

4) UNIONI DI COMUNI

- | | |
|--|---|
| 4.1
(126532 del 20.6.2007) | Il ruolo di stazione appaltante svolto dall'unione |
| 4.2
8.6.2007) | Il referto di controllo di gestione (126471 del |
| 4.3
12.1.2007) | Le funzioni assegnate all'unione (121735 del |
| 4.4
27.11.2007) | Il trasferimento parziale delle funzioni (120624 del |
| 4.5
9.1.2007) | Il corpo unificato di polizia municipale (121592 del |
| 4.6
(122115 del 29.11.2006) | L'immatricolazione dello scuolabus dell'unione |
| 4.7
del 11.9.2006) | La programmazione commerciale unitaria (118125 |
| 4.8
del 30.5.2006) | Lo sportello unico per le attività produttive (115982 |
| 4.9
trasgressore (111352 del 10.2.2006) | L'autorità competente a ricevere il ricorso del |
| 4.10
(110129 del 16.1.2006) | I trasferimenti finanziari dall'unione ai comuni |
| 4.11 | Il segretario dell'unione (108547 del 23.11.2005) |

PARTE III

FORMULARIO

(i modelli 1-21 sono stati elaborati da Alberto Barbiero, i modelli 22-26 da Stefano Venturi)

PARTE IV

GIURISPRUDENZA

1. Commissione tributaria provinciale di Torino, Sezione 25, sentenza n. 91 del 24 gennaio 2002
2. Consiglio di Stato (Sez. V), sentenza 13 ottobre 2005, n. 5660
3. Consiglio di Stato (Sez. V), sentenza 14 maggio 2004, n. 3149
4. Consiglio di Stato (Sez. IV), sentenza 14 maggio 2004, n. 3140
5. Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. del 04 aprile 2002, n. 1875
6. Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 2294 del 30 aprile 2002
7. Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 2605 del 9 maggio 2001
8. Consiglio di Stato (Sezione Sesta) sentenza n. 8145 del 20 dicembre 2004
9. Consiglio di Stato, quinta sez., n. 5660 del 13/10/2005
10. Consiglio di Stato, Sezione Sesta, n. 2939 del 27 maggio 2003
11. Corte di Cassazione (sez. un. civ.), sentenza 12 novembre 2001, n. 14029
12. Corte di Cassazione, sentenza n. 14146 del 24 settembre 2003
13. Corte Costituzionale, sentenza 28 luglio 2004, n. 282.
14. Ordinanza della Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, n. 33691 del 10 ottobre 2002
15. Sentenza della Corte di Cassazione, Sezione quinta civile, n. 3971 del 19 marzo 2002
16. Sentenza della Corte di Cassazione, Sezione seconda civile, n. 7979 del 12 giugno 2000
17. TAR Puglia Sentenza 26-01-2005 n.283
18. TAR Lazio sez. III sentenza n. 6077/03
19. TAR Emilia-Romagna sezione I sentenza n. 816/03
20. TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia sentenza n. 752/2003
21. TAR Puglia Sede di Lecce Sentenza 31 luglio 2006 n. 409
22. TAR Lazio, sezione staccata di Latina, sentenza n. 645 del 20 luglio 2004
23. TAR Sardegna, sent. n. 1543 del 24/07/2006.
24. TAR Piemonte, Sez. II, n. 632/05 (sent.)
25. TAR Puglia, Lecce, 26 gennaio 2005, n. 283
26. TAR Veneto sentenza n. 2517 del 15 giugno 2005

PARTE I TRATTAZIONE GENERALE

Capitolo 1 COMUNI E AUTONOMIE LOCALI: RIFORME IN ATTO E POSSIBILI ASSETTI FUTURI *di Angelo Rughetti - Segretario Generale ANCI*

Premessa

La riforma

del titolo V

della Costituzione

Per analizzare compiutamente uno degli argomenti strategici per il futuro assetto del nostro Paese, qual è quello delle gestioni associate intercomunali, occorre innanzi tutto collocare tale tematica al centro del dibattito relativo all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

In tale cornice, il nuovo *status* del Comune si connota, oltre che per il riconoscimento di una piena autonomia statutaria e regolamentare, per l'attribuzione a livello comunale di una posizione chiave nel modello di Amministrazione pubblica.

L'Ente comunale si configura come titolare della generalità delle funzioni amministrative, alla luce del principio di sussidiarietà, quale criterio regolativo generale per l'articolazione ed organizzazione del potere pubblico, in particolare, di quello di amministrazione e di gestione.

Il principio di sussidiarietà

La sussidiarietà indica ed impone che la sede in cui vengono assunte le decisioni sia la più vicina possibile alla collettività, ai cittadini che ne sono i destinatari prevedendo, nel contempo, per i livelli più alti l'assegnazione di quei compiti amministrativi che i livelli più prossimi al cittadino non possono svolgere.

In tal senso, il principio di sussidiarietà rappresenta una fondamentale estrinsecazione delle regole della democrazia e della rappresentanza responsabile; l'assunzione di responsabilità da parte di centri periferici è conforme ai principi democratici di diffusione del potere anziché di concentrazione.

I principi

*di adeguatezza
e differenziazione*

L'esigenza di avvicinamento del momento decisionale ai cittadini è, inoltre, coerente con il diritto degli stessi di usufruire di servizi e prestazione pubbliche qualitativamente

adeguate; anche in tal senso, va interpretato il riferimento ai principi di adeguatezza e differenziazione, accanto alla sussidiarietà, quali regole integrative per l'attribuzione delle funzioni amministrative.

Tutto ciò, per i piccoli Comuni in particolare, comporta uno sforzo inedito di riorganizzazione e, nel contempo, una sfida: quella di garantire alle popolazioni locali un livello adeguato di funzioni e servizi, sviluppando e valorizzando gli strumenti per favorire i processi di aggregazione, di gestione associata, di esercizio congiunto di funzioni tendendo, altresì, alla costituzione di forme sempre più stabili di cooperazione per realizzare forme di governo innovative sul territorio.

In questo quadro, occorre investire con decisione nelle politiche di associazionismo intercomunale, per un virtuoso sviluppo del sistema delle Autonomie locali, all'interno del quale i principi della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione dovranno costituire criteri dinamici di collocazione delle funzioni e delle annesse risorse.

I piccoli Comuni, rafforzati e più efficienti se in rete tra loro, possono svolgere e, in molti casi già svolgono, un ruolo insostituibile nel nostro Paese, valorizzandone come risorsa il patrimonio e le singole identità.

Un possibile futuro assetto della Repubblica non può prescindere quindi da moderni strumenti di sviluppo e di governance territoriale, capaci di concretizzarsi in forme flessibili e funzionali come le Unioni di Comuni in Italia o le analoghe esperienze volontarie, incentivate e compartecipate condotte con successo in Francia.

Per procedere in tale direzione occorre però affrontare e dare risposte a due grandi temi: il primo, di carattere ordinamentale, attiene alla razionalizzazione delle dimensioni territoriali dei Comuni; il secondo, riguarda il modello di federalismo fiscale.

I Comuni di piccole e piccolissime dimensioni ammontano a più di cinquemila ed amministrano il 54% del territorio, senza essere - tuttora - destinatari di una politica efficace ed organica che li tuteli e valorizzi.

La legge "quadro

per i piccoli Comuni"

La legge "quadro per i piccoli Comuni" da tempo richiesta dall'ANCI a gran voce ed il relativo ddl approvato alla Camera all'unanimità in due legislature, non ha ancora ad oggi concluso il suo iter parlamentare a sei anni dal suo avvio. E' un ritardo grave ed inaccettabile a cui è necessario porre urgentemente rimedio varando politiche attive in alcuni settori a sostegno delle peculiarità dei piccoli Comuni nella prospettiva della crescita del sistema Paese.

Il disegno

di legge delega

"Codice delle Autonomie"

Altro intervento necessario per imprimere una svolta riformista all'evoluzione del sistema istituzionale è l'approvazione del disegno di legge delega, oggi all'attenzione del Parlamento, denominata Codice delle Autonomie che prevede o deve prevedere un assetto istituzionale dei Comuni, accompagnato da un progetto straordinario a sostegno dell'associazionismo intercomunale.

Il tema dell'associazionismo intercomunale riveste, infatti, una importanza strategica per la costruzione di nuovo sistema del territorio che consenta ai singoli Enti di essere più competitivi e di offrire maggiori e migliori servizi ai propri cittadini, senza per questo mortificare le identità locali.

Nel panorama italiano, attualmente, esiste una molteplicità di forme aggregative che pone a tutti un problema di razionalizzazione e di semplificazione delle stesse.

Convenzioni, Circondari, Consorzi, ATO, BIM, AASTER, Associazioni intercomunali, Comunità montane, Comunità collinari, Unioni di Comuni, Accordi di Programma, PIT ed altre esperienze ancora, se da un lato rappresentano certamente una evidente necessità di cooperazione da parte delle singole Amministrazioni, dall'altro rendono palese il rischio di inefficacia complessiva del sistema attuale.

Perseguendo l'obiettivo generale di semplificare e rendere efficiente il sistema decisionale al fine di dare risposte alle richieste delle comunità, l'azione generale dell'ANCI in tema di tutela e valorizzazione dei piccoli Comuni può essere distinta in quattro punti che rappresentano una sorta di piattaforma programmatica.

Questi quattro punti raccolgono gran parte delle questioni aperte, sia dal punto di vista della legislazione vigente, sia *de iure condendo*.

1.1 - La questione istituzionale

Abbiamo iniziato con il Governo un lavoro proficuo con il varo del Codice delle Autonomie che consideriamo importante in quanto segna la volontà di procedere sulla strada delle riforme istituzionali e di portare a compimento la lunga transizione istituzionale, dopo anni di stasi.

Attuare il precetto

costituzionale

Siamo consapevoli che oggi, a vario titolo, occorre dare una doverosa attuazione al precetto costituzionale. Avvertiamo l'importanza e la responsabilità di questo compito comune: quello di far compiere al nostro Paese un passo in avanti dotandolo di un sistema istituzionale più rispondente alle istanze dei cittadini e alle esigenze proprie dei Comuni e creare le condizioni che consentano di dare risposte a quei bisogni. Riteniamo che da questo impegno debba scaturire una innovativa configurazione dell'articolazione territoriale del potere pubblico, ed in particolare dell'assetto ordinamentale dei Comuni.

Questo è un fatto sostanziale. Il titolo V contiene per i Comuni delle novità costituzionali molto importanti e che vorremmo che adesso fossero declinate nella legislazione ordinaria.

In particolare, nell'ambito della rivisitazione del sistema delle competenze dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane assume un valore centrale e strategico per la definizione dell'identikit funzionale dei Comuni e per il riassetto istituzionale complessivo.

L'ANCI ha assunto su questi temi una posizione netta e fortemente innovativa.

Il riassetto dell'Amministrazione deve partire dal basso, attribuendo al livello comunale, base istituzionale del Paese, la totalità delle competenze amministrative. Questa operazione deve essere articolata tenendo conto certamente delle esigenze dei cittadini, della società, degli operatori economici e delle innegabili differenze 'ontologiche' che distinguono i Comuni piccoli dalle realtà comunali più grandi.

Noi sosteniamo un equilibrato dosaggio fra applicazione di un principio di realtà, concretezza, efficienza, differenziazione ed adeguatezza ed un principio di unitarietà, semplificazione, leggibilità ed accessibilità del sistema amministrativo ed istituzionale. Tale equilibrio si fonda soprattutto nel ruolo insostituibile del legislatore statale nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni. Il sistema non può sopportare 20 diversi sistemi amministrativi e istituzionali; è necessaria chiarezza, semplicità, fruibilità.

Le funzioni fondamentali

dei Comuni

Tali obiettivi fondamentali possono essere realizzati applicando un criterio di differenziazione delle funzioni fondamentali da parte della legge statale.

L'interrogativo a cui dare una risposta è: quali Comuni per quali funzioni fondamentali? L'osservazione immediata della realtà ci dimostra che i Comuni non sono tutti uguali, non svolgono le medesime funzioni; a questo dato fattuale, si accompagna un altro dato, di tipo storico, altrettanto significativo, costituito dal fatto che i Comuni hanno tradizionalmente rappresentato il punto di riferimento della comunità e della società per tutte una serie di funzioni e competenze (si pensi all'anagrafe, allo stato civile, al commercio). A queste funzioni, ossia quelle storicamente svolte e che connotano l'Ente dal punto di vista oggettivo, si affiancano le altre funzioni, sempre fondamentali, che sono il frutto del mutamento politico ed istituzionale del nostro Paese e che connotano l'Ente dal punto di vista soggettivo.

Se questo è il quadro generale, nel suo ambito si muovano dei sotto insiemi risultanti dall'applicazione dei criteri di differenziazione ed adeguatezza, per cui il legislatore statale potrà, in sostanza, distinguere tre fasce di funzioni fondamentali: la prima, propria dei Comuni di minor dimensione, più circoscritta in relazione alle caratteristiche degli Enti stessi; la seconda, più ampia, composta da funzioni che gli Enti di minor dimensione potranno esercitare se si mettono insieme e raggiungono un livello di dimensione accettabile; una terza fascia molto ampia di funzioni fondamentali che rappresenta l'autentica estrinsecazione del principio di sussidiarietà che ingloba le funzioni precedenti oltre a nuove funzioni che transitano dagli altri livelli di governo a cui si accompagnano nuovi e più estesi poteri e risorse.

Un progetto straordinario in materia di associazionismo

Questo disegno, fortemente sostenuto dall'ANCI e che speriamo possa trovare a breve inveroimento nel disegno di legge delega, deve essere sostenuto ed accompagnato da un progetto straordinario in materia di associazionismo. Certamente, nell'ultimo decennio si è avviato un processo caratterizzato dal sostegno alle aggregazioni ed associazioni comunali che ha dato dei primi risultati utili, ma non soddisfacenti ai fini di una razionalizzazione del sistema. Si può certamente dichiarare il fallimento dell'esperienza abbozzata della fusione fra i Comuni; l'esperienza dell'Unione di Comuni, quale Ente associativo a carattere strutturale, è in pieno svolgimento e va stimolata e ulteriormente rafforzata. Per i Comuni di minori dimensione demografica la gestione associata sarà la sfida del prossimo futuro; una sfida però che potrà essere condotta e vinta se la cornice di regole è chiara, semplice e lineare.

L'ANCI chiede di puntare tutto sull'Unione di Comuni, quale modello generale di associazionismo che, disciplinato in termini generali dalla legge statale, deve tendenzialmente vincolare nella morfologia e nei caratteri la legge di disciplina. Ciò per varie ragioni tutte di grande rilevanza. Semplificazione: un modello di forma associativa unica o prevalente rappresenta un fattore di chiarezza e leggibilità del sistema amministrativo. Contenimento dei costi: limiterebbe la "fantasia" del legislatore nell'introdurre modelli inediti di associazionismo che determinano ingiustificate sovrapposizioni e oneri finanziari.

La predominanza di tale modello affermata dal legislatore statale deve caratterizzarsi anche per una rivisitazione dell'ordinamento dell'Ente associativo, con l'obiettivo di contenere i costi di funzionamento degli organi e ridurre al minimo gli oneri per le strutture.

Il ruolo

della legge regionale

Il tema della gestione associata richiede di affrontare e collocare il ruolo della legge regionale. Abbiamo detto che l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni deve tener conto del criterio di differenziazione ed implicare una forte valorizzazione dei processi e delle dinamiche associative. Abbiamo anche detto che è indispensabile prevedere un modello ordinamentale generale di forma associativa disciplinato dalla legge statale a cui la disciplina normativa di settore deve conformarsi essendo, a nostro avviso, materia coperta da riserva legislativa statale.

Relativamente poi alla disciplina nelle singole materie, qualora trattasi di materie rientranti nella competenza concorrente regionale, il legislatore regionale dovrà adeguarsi all'individuazione delle funzioni fondamentali operata dalla legge statale e, se trattasi di funzioni il cui esercizio richiede la gestione associata da parte di Comuni di minor dimensione, dovrà tener conto di ciò aiutando il processo associativo.

1.2 - Una scelta razionale

L'applicazione

della forma associativa Unione dei Comuni

Un altro aspetto che merita di essere sviluppato attiene all'applicazione della forma associativa Unione di Comuni per superare la miriade di Enti di gestione sovracomunale che certamente rappresentano dei costi per il sistema nel suo complesso.

In merito a questa questione va operata una scelta razionale e lungimirante con il pieno supporto della politica, molto interessata a tali argomenti, in modo da eliminare ogni ostacolo nel procedere in tale direzione.

Se questa scelta viene portata avanti con coraggio è, inoltre, necessario che la formula organizzativa dell'Unione debba essere rafforzata attraverso una disciplina di carattere nazionale più semplificata e nello stesso tempo più coerente che rimetta poi a livello locale l'organizzazione e la regolamentazione più specifica, partendo da quello che oggi è l'Unione ovvero un esercizio associato di servizi e funzioni comunali, ma sempre di più anche una gestione associata di servizi pubblici.

Su questo tema più volte ci sono stati confronti interistituzionali con il Ministero degli Affari regionali e le Province.

Nel Codice delle Autonomie è riportato in maniera molto elegante un percorso che individua nelle Province i soggetti cui sarà attribuita la titolarità dei servizi di rete di area vasta. Francamente non se ne comprende la *ratio* e l'utilità e peraltro se ne sottolinea la scarsa rispondenza con le dinamiche aggregative in atto che interessano le grandi aziende di servizio pubblico che portano a realizzare nuovi soggetti che prescindono del tutto dal territorio provinciale e seguono logiche di efficienza e concorrenza con una guida illuminata da parte dei Comuni.

1.3 - Gestione e responsabilità

Gestione e responsabilità politica

Altro aspetto rilevante è quello della frattura politica che si potrebbe creare tra la gestione di un servizio e la responsabilità politica dello stesso, argomento certo non secondario.

Per essere concreti, quando manca l'acqua in un piccolo Comune, il cittadino non si rivolge al Presidente dell'ATO o al Presidente della Provincia per invocare una soluzione a tale problema, essendo il Sindaco e l'Amministrazione locale di

appartenenza il primo ed unico interlocutore a cui chiedere e dal quale ottenere una urgente risposta.

E' fondamentale comprendere questa diretta connessione tra la chiamata in causa della politica locale e la gestione di quel servizio.

Cosa diversa è cercare di rendere più efficiente un servizio, lavorare su incentivi all'aggregazione affinché l'insieme delle funzioni comunali abbiano una gestione anche economica oltre che carattere sociale.

Sono tutte riflessioni al centro del dibattito che si sta sempre più evolvendo in questi ultimi anni.

Il modello rappresentato dalle Unioni di Comuni che già operano in tale direzione, potrebbe consentire effettivamente il raggiungimento dello stesso obiettivo che magari - sulla carta - s'immagina possa essere realizzato ricorrendo alla Provincia, ma senza comportare le stesse difficoltà; una per tutte, quella di essere troppo vasta per essere definita ottimale nella gestione ed erogazione di servizi per tutti i piccoli Comuni ricadenti nel territorio provinciale.

1.4 - La questione organizzativa

Piccoli

e grandi Comuni

Non appare più razionale e neanche economico, applicare a tutti i Comuni le stesse procedure e le stesse discipline che si applicano ad un grande Comune.

La mole di risorse che si muove in un piccolo Comune è totalmente diversa e molto più limitata rispetto a quella gestita da uno di maggiori dimensioni.

Su questa materia, può essere utile che nel Codice delle Autonomie si affermi un principio che rafforzi l'autonomia organizzativa dell'Ente soprattutto nel piccolo Comune.

Su questo non intendo dire che si devono creare delle deroghe alle procedure di evidenza pubblica, ma delle formule di semplificazione avanzata, così come si possono creare in materia di organizzazione.

Anche qui, la procedura che segue un piccolo Comune per l'approvazione di una pianta organica, le selezioni, le progressioni verticali, ha le stesse caratteristiche di un grande Comune ma si deve applicare in un ambito assai diverso.

La stessa elasticità e la stessa specificità andrebbe trovata su altri due temi.

Contratto

Un tema è quello del contratto.

Negli anni si sono compiuti passi in avanti nel trovare delle specificità per le grandi Città, la maggiore flessibilità nella gestione dei dirigenti ed anche una serie di formule di tutela che sono state appositamente studiate.

Andrebbe ora fatto lo stesso sforzo per i piccoli Comuni, individuando delle formule flessibili nella gestione del rapporto di lavoro, che consentono di adattare il rapporto di lavoro all'esigenza locale.

Beni immateriali

tutela, identità, tradizioni.

Il secondo tema riguarda i beni immateriali e in particolare la loro tutela, le identità, le tradizioni.

Su questo versante, negli ultimi anni in particolare, si sta facendo molto, ma il percorso necessita di maggiore stabilità avendo chiaro l'obiettivo finale.

Come ANCI ci siamo resi conto, attraverso diversi progetti, che le associazioni dei Comuni di identità che si sono dati degli obiettivi precisi, penso ai *Borghi più belli*,

stanno portando dei risultati oggettivi nelle Amministrazioni, cioè nelle comunità locali.

Solo un esempio: il valore immobiliare dei Comuni che aderiscono al club dei Borghi più belli, sulla base dell'indagine a campione commissionata ad SWG, è aumentato mediamente del 10-15% rispetto al valore medio.

Questo vuol dire che la vendita delle guide, la pubblicità istituzionale, il circuito di rete virtuoso che si crea, porta dei vantaggi che non sono soltanto dei vantaggi in termini di immagine, ma anche concreti e che ricadono sulla popolazione.

Altro elemento è l'aumento del turismo e quindi l'aumento dei consumi.

Anche qui la parola "sinergie" esprime al meglio la strada percorribile.

Le associazioni di identità sono dei network veri, sono dei piccoli network turistici legati da un minimo comune denominatore e sarebbe utile anche aiutarli dal punto di vista istituzionale.

Se in sede di Conferenza Unificata si potesse raggiungere un accordo che riconoscesse a questa tipologia dei Comuni una particolarità e una prelazione negli interventi turistici che fanno le Regioni sul territorio, si contribuirebbe alla crescita dell'economia nazionale.

Queste sono brevemente alcune delle considerazioni e dei contenuti che l'ANCI porta avanti da tempo auspicando nell'intervento lungimirante del legislatore.

Cabina di

regia-osservatorio- monitoraggio

In linea generale e in conclusione, nell'ottica di rafforzare a 360 gradi il sistema delle Autonomie locali attraverso un costante aggiornamento, orientamento e perfezionamento dell'evoluzione dei molteplici aspetti di sinergia e di Associazionismo intercomunale, è funzionale ed opportuno lanciare una proposta ispirata alla creazione di una CABINA DI REGIA-OSSERVATORIO-MONITORAGGIO per valorizzare i beni "immateriali e materiali" del nostro Paese e destinata ad imprimere ogni utile accelerazione alla crescita dello stesso, rafforzandone le vocazioni più tipiche ed uniche in Europa e nel mondo.

Il tutto producendo concentrazione e coerenza delle politiche dei diversi livelli istituzionali interessati e fornendo ogni utile supporto al miglioramento della produttività, dell'efficienza e dell'economia nazionale.

Capitolo 2
LE UNIONI DI COMUNI.
UN MOVIMENTO REALE, UNA RIFORMA POSSIBILE
di Mauro Guerra – Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni

2.1 - Lo stato delle cose

Le Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni esistono. Sarebbe bene partire da qui. Cominciano concretamente ad esistere nel momento in cui, con una modifica alla l.142/90, il legislatore nazionale sopprime l'obbligo della fusione entro il decimo anno. Eliminata questa finalizzazione coattiva, migliaia di amministratori comunali (per oltre il 90% di piccoli Comuni) si cimentano nella costruzione di centinaia di esperienze volontarie di cooperazione intercomunale e gestione associata di funzioni e servizi, dando vita, sino ad oggi, a quasi 300 Unioni di Comuni, di cui fanno parte circa 1300 Comuni.

Percorsi accidentati. Per il carattere innovativo e sperimentale. Per le lacune e le contraddizioni della normativa di riferimento. Per l'atteggiamento contraddittorio dei legislatori, nazionale e regionali. Per l'assoluta mancanza di certezze e programmabilità nel tempo, sia sul versante delle risorse incentivanti che su quello normativo. Per le resistenze campanilistiche e della retorica del "piccolo è bello". Per le oggettive difficoltà insite nei processi di aggregazione e cooperazione.

A sostegno del movimento solo l'ANCI, con sempre maggiore consapevolezza e determinazione.

**Il ruolo
delle Unioni**

Nonostante tutto, le Unioni sono divenute parte importante, consolidata ed essenziale del sistema delle Autonomie della Repubblica.

Importanti per la loro diffusione su tutto il territorio nazionale, con una maggiore concentrazione nelle Regioni caratterizzate dalla presenza di molti piccoli e piccolissimi Comuni.

Importanti perché è cresciuta negli anni la quantità e la qualità dei servizi che gestiscono, ma anche per il nuovo ruolo che ormai in tanti territori del nostro Paese questi Enti stanno assumendo nella costruzione di un moderno e più adeguato assetto della governance territoriale. Uno strumento per riconquistare capacità di governo unitario di un territorio e di una comunità.

Quindi un'esperienza vera, consolidata. Nonostante tutto, la quasi totalità delle Unioni ha superato passaggi critici quali i cambi di maggioranze politico-amministrative in occasione di tornate elettorali. E' la conferma di un interesse istituzionale nei Comuni verso queste esperienze che va al di là delle contingenti maggioranze che le amministrano. Un'esperienza essenziale nel sistema delle Autonomie.

Questa consapevolezza aiuta anche nel dibattito in corso per evitare che, come spesso accade nei percorsi riformatori in Italia, si riparta sempre da zero.

Mentre si ragiona (per fortuna) di associazionismo bisognerebbe, allora, che tutti ricordassimo che le Unioni di Comuni non sono solo una possibile e utile prospettiva del futuro, sono anche una realtà concreta, spesso costrette ad una vita difficile a causa di normative che non le tengono in considerazione o le penalizzano.

Occorre rompere questa schizofrenia e capire che il mondo si è già mosso. Il mondo degli Enti locali, dei Comuni e degli Amministratori, anche dei piccoli Comuni, è già in movimento da parecchio tempo. Ci sono processi in corso ed è essenziale esserne consapevoli, per fare in modo che la discussione su quello che dovrà essere il futuro non avvenga in modo del tutto avulso da quelle che sono le pene dell'oggi, da cui partire invece per costruire un modello, che non va solamente inventato nei saggi della dottrina o nei pensatoi della politica di Governo, ma è dentro le cose, nella pratica e nella vita di tanti enti e comunità.

2.2 - Il nuovo assetto costituzionale

Capacità nuove e adeguatezza

La forte ridislocazione di responsabilità e competenze verso i Comuni, avvenuta per via di fatto e per via normativa, anche di rango costituzionale, ha chiesto progressivamente sempre più anche ai piccoli Comuni capacità nuove e adeguatezza per rispondere alla sfida. Contemporaneamente è cresciuta la pressione dal basso, dai cittadini e dalle comunità, con domande e bisogni nuovi, con una forte richiesta quantitativa e qualitativa di servizi. La pratica effettiva del principio di sussidiarietà è stata giustamente interpretata da migliaia di Amministratori di tanti piccoli Comuni, come possibile solo a condizione di una riconquistata adeguatezza delle loro Amministrazioni rispetto ai mutamenti intervenuti. Adeguatezza, oggi, per i piccoli Comuni significa porsi la questione della cooperazione intercomunale, della gestione associata delle funzioni e dei servizi. Soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione e soprattutto per i piccoli Comuni, ma non solo per loro, le Unioni dimostrano di poter assolvere ad un ruolo essenziale in una fase storico-istituzionale nella quale si sono posti, tra i valori ordinatori dell'assetto della Repubblica, la "equiordinazione" e il principio di sussidiarietà. In questa fase, l'associazionismo volontario può costituire e di fatto in parte già costituisce, uno strumento strategico nelle mani delle Autonomie locali per accompagnare l'adeguatezza alla sussidiarietà, condizione senza la quale essa, così come l'autonomia, resta una vuota enunciazione di principio. La capacità dunque di interpretare al meglio autonomie e sussidiarietà. Le Unioni hanno dimostrato e stanno dimostrando di essere uno strumento prezioso, anche perché flessibile, in grado di rispondere alle diverse realtà del nostro Paese ed alle diverse esigenze degli Enti e dei territori.

2.3 - Tre risposte (più una) al tema dell'adeguatezza

Per i piccoli Comuni rispetto alla necessità di conseguire o mantenere adeguatezza nell'organizzazione e nell'azione amministrativa sono, da tempo, in campo almeno tre possibili risposte.

La "quarta via"

In realtà, negli ultimi anni, si è progressivamente affacciata una sorta di quarta via che, a dire il vero, sembra minacciare tutti i Comuni, non solo i più piccoli.

Quella dello slittamento mascherato delle competenze dai Comuni verso Provincia e Regione, o verso altri Enti e livelli, mono o plurifunzionali. Si ricerca l'adeguatezza sostituendo il soggetto dell'azione amministrativa. E' soluzione che può espropriare migliaia di Comuni delle loro funzioni e che, alla lunga, può condurre a pessimi risultati in termini non solo di partecipazione democratica ma anche di reale efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Gli esempi potrebbero essere molti. Infine, si tratta di una tendenza che ha contribuito in questi anni alla moltiplicazione di enti e livelli di azione amministrativa, spesso monofunzionali (ATO del servizio idrico, Consorzi vari, Aziende dei servizi sanitari, aziende dei servizi sociali, ecc.), contribuendo, non poco, al carattere confuso e disorganico della condizione attuale, per la quale invece si invocano semplificazione e razionalizzazione. Quanto alle altre tre diverse prospettive, mi limito qui ad alcune sintetiche e, per questo, un poco apodittiche e partigiane, considerazioni.

2.3.1 - *"Piccolo è bello", ovvero il mantenimento assistito*

La prima via

La prima risposta si lega, dal punto di vista emotivo e culturale, oltre che a radici nobili di municipalità, ad un'idea del Comune schiacciata nel localismo esasperato e nel campanilismo. Recando con sé, nel bene e nel male, un profilo di conservazione, non solo delle identità e delle tradizioni ma anche dei modi di esercizio delle funzioni amministrative, dell'erogazione dei servizi, dell'organizzazione degli apparati, del rapporto amministratori - amministrati.

Inoltre, le stagioni che viviamo e quelle che si preparano sul piano dello stato della finanza pubblica disegnano un quadro di risorse disponibili sempre più limitate per politiche assistenziali verso gli Enti locali, mentre sempre più si spinge e si spingerà nella direzione di una razionalizzazione e di una maggiore efficienza ed efficacia della spesa.

Da questo punto di vista il modello della frammentazione amministrativa non si presenta certo come il più adeguato.

In realtà, pur non nascondendone gli elementi positivi, la condizione attuale e futura di un tale modello, potrebbe qualificarsi come assistita e tutelata quasi esclusivamente sul piano del folklore. Una condizione che priva i Comuni di una reale autonomia, con una effettività del governo dei processi che verrebbe di fatto sottratta ai Comuni ed agli Amministratori locali, per essere completamente assorbita da diversi e più ampi livelli istituzionali o da diversi aggregati di gestione tecnica ed economica. Una condizione, inoltre, che reca con sé, oltre che maggiori costi, rigidità e inefficienze, una possibile e importante penalizzazione dei cittadini di questi Comuni nell'accesso ai servizi, sia in termini di quantità che di qualità, con una conseguente penalizzazione sul piano dei diritti.

Il modello, infine, appare il meno idoneo a determinare condizioni di maggiore competitività di sistema istituzionale e di aree territoriali.

2.3.2 - *L'accorpamento forzoso, ovvero la via delle fusioni obbligatorie*

La seconda via

Il secondo modello prevede la riduzione forzosa del numero degli Enti locali, il loro accorpamento in entità demograficamente più cospicue. Si tratta di un percorso già realizzato, o tentato, o avviato, in altri Paesi. Con diverse fortune. In Italia ci provò la dittatura fascista e l'esperienza finì con la fine del regime.

Corrisponde, in parte, ad un disegno centralistico ed illuministico di razionalizzazione del sistema amministrativo del Paese, che comporterebbe una forte rideclinazione del tema delle Autonomie comunali e locali.

Presenta indubbi vantaggi sotto il profilo della razionalità astratta, dell'efficienza e dell'economicità, ma incontra svariate e decisive criticità, quali:

- la forte presenza, nel bene e nel male, nel nostro Paese, di radicate tradizioni comunali, che innervano il livello amministrativo, con elementi di storia, cultura, partecipazione popolare, vocazioni, caratteristiche di un tessuto socio-economico determinato. Una pluralità ed una sorta di "bio-diversità" comunitaria e amministrativa, che non possono essere semplicemente rimosse e cancellate;
- la relativa debolezza, rispetto alla realtà ora richiamata, del sistema politico-istituzionale del nostro Paese, per la quale appare, anche ove lo si ritenesse opportuno (e ciò non è certo scontato), impraticabile un processo di forzato accorpamento;
- la reale problematicità e difficoltà di disegnare nuovi e diversi ambiti territoriali ottimali di gestione del complesso unitario delle funzioni e dei servizi comunali.

Queste ed altre considerazioni concorrono a definire come non praticabile, nella realtà del nostro Paese, questo modello, nonostante le fortune che esso ha avuto e in qualche caso continua ad avere negli ambienti più legati allo studio, alla ricerca, alla dottrina istituzionale e costituzionale.

2.3.3 - La cooperazione volontaria incentivata

La terza via

Il terzo modello istituzionale di risposta alle prospettive dei piccoli Comuni e al tema dell'adeguatezza è quello dell'incentivazione e dell'accompagnamento (con una gradazione di indirizzi e strumenti che variano dalla adesione volontaria sino a quella progressivamente forzata) alla cooperazione intercomunale. Da diversi anni a questa parte, esso rappresenta e anima un processo concreto di riforma istituzionale in corso nel nostro Paese, che vede protagonisti centinaia di Enti e migliaia di Amministratori, oltre ad essere oggetto di una sempre più intensa (anche se spesso contraddittoria e confusa) attenzione normativa, sia da parte del legislatore nazionale che di quelli regionali.

Le ragioni che hanno spinto e spingono verso la pratica della cooperazione intercomunale volontaria sono tutte scritte nelle criticità della condizione dei piccoli Comuni (anche se importanti processi di cooperazione sono in movimento anche tra Comuni di dimensioni medie e medio-grandi, con finalità e rispondendo ad esigenze che pure meriterebbero di essere più a fondo indagate).

Specularmente (per quanto sia possibile semplificare), i limiti e le difficoltà del modello risiedono nella tenaglia che si stringe attorno ai nuovi percorsi di cooperazione volontaria, stretti tra le concrete resistenze conservatrici della condizione frammentata e la ricorrente tentazione del legislatore (statale e regionale) verso una modellistica istituzionale, spesso di matrice estemporanea e disegnata dall'alto e progettata secondo canoni del tutto astratti di maggiore economicità, efficienza, razionalità, efficacia.

Nella tensione tra la rincorsa di risultati competitivi rispetto ad un modello astrattamente migliore ma concretamente impraticabile o foriero invece di peggiori risultati globali effettivi, e la difficoltà del superamento di una concreta

realtà di frantumazione istituzionale, di resistenze conservatrici a tutti i livelli, si sperimenta, in centinaia di Enti del nostro Paese, un originale e decisivo percorso di riforma e di innovazione istituzionale.

E' decisivo partire da qui, da questa realtà e dalla sua conoscenza e considerazione, dalla spinta riformatrice soggettiva che può mettere in campo, se si vuole, come è giusto e necessario, riorganizzare l'intero sistema delle Autonomie locali.

Qualsiasi approccio riformatore che di questa realtà non tenesse conto sarebbe oggi portatore di gravi danni per molte comunità locali, per centinaia e centinaia di Comuni. Risulterebbe velleitario, fragile e foriero di fallimenti. Vanificherebbe le esperienze di tutti questi anni. Soprattutto non si appoggierebbe ad un movimento reale di Amministratori comunali. Condizione quest'ultima essenziale per una seria e incisiva prospettiva di riforma.

2.4 - Le gestioni associate volontarie

2.4.1 - I diversi strumenti di gestione associata

La legge 142/90, le sue modifiche nonché il Testo Unico Enti Locali hanno previsto una pluralità di modi e forme della cooperazione e dell'associazionismo intercomunale, da quelle più semplici e leggere alle più complesse e strutturate.

In questi anni i Comuni le hanno abbondantemente utilizzate e sperimentate tutte, attivandone anche contemporaneamente diverse, integrandole tra loro, dando così vita ad un gigantesco processo di progressiva crescita delle relazioni, delle interdipendenze.

Si mettono in gestione associata gruppi e livelli diversi di funzioni e servizi e per ciascuno di questi gruppi di funzioni che si decide di associare, possono essere diversi gli ambiti territoriali e dimensionali ottimali e/o le forme individuate.

La scelta

della forma di cooperazione

La scelta della forma di cooperazione è legata alla valutazione di una pluralità di fattori: l'essere volta alla realizzazione di un intervento, di un obiettivo, oppure alla gestione di una funzione o servizio; la quantità e la qualità delle funzioni e servizi oggetto della collaborazione; la occasionalità, temporaneità o meno che si attribuisce al rapporto di cooperazione, la sua tendenziale settorialità o vocazione generalista; le simili o diverse dimensioni dei Comuni interessati; la maggiore o minore omogeneità degli Enti coinvolti; l'essere o meno definita in funzione di un ambito territoriale specifico e tendenzialmente riproponibile su diversi interventi e diverse funzioni fondamentali.

2.4.2 - I processi di gestione associata in corso

Le tendenze

emergenti

Da una valutazione delle caratteristiche quantitative e qualitative dei processi di cooperazione in corso negli ultimi anni nel nostro Paese, emergono alcune tendenze molto definite.

1. In primo luogo vi è una estensione quantitativa dei percorsi di cooperazione. Per il numero degli Enti coinvolti e per il numero dei servizi da essi gestiti in

forma associata. E' una tendenza che interessa l'intero Paese ma che risulta amplificata laddove vi è un tessuto di Autonomie locali marcato da una più forte presenza di piccoli e piccolissimi Comuni, oltre che da normative regionali di incentivazione.

2. In secondo luogo si registra una tendenza a passare da forme di collaborazione più semplici, settoriali e/o legate ad uno o pochi servizi o funzioni, a modalità e rapporti più complessi, che investono contemporaneamente una pluralità di funzioni e, tendenzialmente, richiedono anche una ristrutturazione degli apparati.
3. Le forme di cooperazione si strutturano sempre più spesso con un riferimento univoco ad un certo territorio, ad un ambito segnato da omogeneità territoriale, socio-economica, tradizioni di collaborazione. Così, insediandosi organicamente in un territorio, le forme di cooperazione tendono a superare le caratteristiche di occasionalità e temporaneità per assumere una vocazione tendenzialmente permanente.
4. La delimitazione di un territorio di riferimento e l'estensione della gestione associata ad una pluralità di funzioni, così come il carattere tendenzialmente non limitato nel tempo, contribuiscono poi a definire in capo alle nuove forme di cooperazione intercomunale una aspirazione ad essere strumenti dei Comuni per interpretare un ruolo generalista e unitario di governo amministrativo di un territorio.

E' dall'estendersi dei bisogni e delle spinte motivazionali a cui abbiamo fatto riferimento e dal maturare delle tendenze reali sopra delineate che emerge il crescere e consolidarsi del ricorso alla forma cooperativa dell'Unione di Comuni.

Rimosso dalla normativa il vincolo alla fusione o allo scioglimento entro il decimo anno, attivato un seppur decrescente e incerto meccanismo di incentivazione finanziaria, abbiamo registrato un costante sviluppo delle Unioni di Comuni.

2.4.3 - Le Unioni

L'Unione di Comuni

Tra le diverse forme di gestione associata di funzioni previste dal nostro ordinamento, l'Unione di Comuni è certamente quella più ambiziosa ed impegnativa.

Al di là delle eccellenze e delle esperienze peggiori, le Unioni, mediamente, per le loro peculiarità tipologiche e di sistema, rispetto ad altre forme, caratterizzano diversamente la cooperazione intercomunale:

- la sottraggono alla occasionalità e casualità, la spingono a misurarsi con una molteplicità di funzioni e servizi, la collegano ad un territorio definito;
- strutturano modalità concertate, responsabili e partecipate di relazione tra gli Amministratori dei diversi Comuni interessati;
- non conducono alla costruzione di sovrastrutture ulteriori ma attivano processi di riorganizzazione e razionalizzazione degli apparati. Consentono di ripensare e riprogettare procedimenti e attività, di mettere in campo percorsi di formazione, specializzazione, valorizzazione professionale del personale;
- consentono di affermare e consolidare tra gli Enti coinvolti l'idea di bene comune, di patrimonio comune, contribuendo così a creare le condizioni per migliori politiche associate e /o coordinate;

- assumono un carattere tendenzialmente permanente e quindi consentono di attivare percorsi di programmazione condivisa. Programmazione e stabilità nel tempo che costituiscono condizioni necessarie, anche se non sufficienti, per consolidare modalità intercomunali di governo di un territorio e di una comunità, oltreché per provare a conquistare modalità più efficienti ed economiche nell'erogazione di servizi;
- tendono a far conseguire agli Enti coinvolti una maggiore adeguatezza strutturale;
- tendenzialmente accrescono il peso politico comune degli Enti coinvolti;
- la consegnano ad una lettura trasparente e riconoscibile da parte di cittadini ed Amministratori.

Al di là delle diverse

concrete esperienze

Non tutte le Unioni raggiungono questi risultati. Lo strumento Unione può essere usato bene o male, meglio o peggio. D'altro canto, i Comuni stessi, così come le Province, le Regioni, lo Stato, possono essere gestiti, amministrati, bene o male, meglio o peggio.

Ma al di là delle diverse concrete esperienze, l'Unione può essere uno strumento importante per i Comuni. Per garantire servizi più adeguati, di migliore qualità e garantire più servizi anche ai cittadini di quella parte di Paese che è amministrata e coperta da una realtà fatta di piccoli Comuni, frammentata, spesso anche debole nelle strutture, nelle possibilità finanziarie, nelle risorse e che quindi con più difficoltà a tenere il passo e garantire ai propri cittadini, ai propri territori, un'amministrazione adeguata.

La grande maggioranza delle Unioni è costituita dai piccoli Comuni, ma ci sono anche le Unioni di Comuni medi, che diventano significative dal punto di vista demografico. Anche in questo caso l'Unione è uno strumento per consentire ai Comuni che governano quei territori di conquistare dimensioni e capacità tali da potersi proporre con un progetto di sistema di area e comunque con un programma, con una capacità maggiore di governo sul terreno della promozione dello sviluppo e della competitività.

Servono a diverse cose le Unioni e la flessibilità dello strumento è forse anche una delle condizioni della sua utilità. Una flessibilità che consente, tra gli stessi Enti, di far mutare nel tempo l'utilizzo di questo strumento, di adeguarlo alla maturazione dei percorsi e dei rapporti, politici, organizzativi, finanziari. Così l'Unione di un dato territorio merita di essere considerata non staticamente ma nella progressione dinamica della sua struttura, organizzazione, capacità di gestire funzioni e servizi.

Proprio se funzionano

Le Unioni non nascono già adulte. Costituiscono una inedita esperienza di Enti che vedono fisiologicamente mutare, nel tempo, le funzioni attribuite, il modello organizzativo, le dimensioni finanziarie, la stessa dimensione territoriale. Anche per questo, sia detto qui per inciso che è miope e incosciente il legislatore che le sottopone, alla stregua dei Comuni, a vincoli su tetti e soglie finanziarie, di personale, organizzative, commisurate ad anni precedenti, senza considerare *che proprio se funzionano* le Unioni sono per natura destinate a crescere almeno fino ad un certo punto e sicuramente per diversi anni.

2.5 - La nuova Carta delle Autonomie e l'attuazione del titolo V

Sul cammino delle riforme di sistema, sul fronte dei piccoli Comuni e della cooperazione intercomunale si pongono quindi due questioni essenziali: come si conquista l'adeguatezza di tutti i Comuni nell'esercizio delle loro funzioni e come si ottiene questo risultato semplificando e razionalizzando al contempo l'intero sistema dei livelli di governo e attività amministrativa su un territorio.

2.5.1 - Sussidiarietà, adeguatezza, autonomia

Il disegno di legge delega

Nella prospettiva della nuova Carta delle Autonomie, tracciata dal disegno di legge delega del Governo, si assume il tema dell'adeguatezza come strategico e si indica anche l'associazionismo intercomunale come strumento utilizzabile per conseguirla.

Tuttavia, è forte il rischio nella situazione attuale e per ciò che è dato comprendere delle tendenze di Stato, Regioni e Province, che la chiave dell'adeguatezza sia utilizzata seccamente e impropriamente solo come soglia della quale verificare la pregiudiziale irraggiungibilità da parte dei piccoli Comuni per motivare sostanzialmente e sostenere giuridicamente una vasta "espropriazione" della gestione di funzioni e servizi in capo ai Comuni stessi per trasferirla in capo alla Provincia, piuttosto che ad altri Enti o soggetti.

Il parametro dell'adeguatezza non può essere concepito esclusivamente come l'asticella dimensionale al di sotto della quale i Comuni vengono privati (con meccanismi dei quali sarebbe comunque tutt'altro che scontata la legittimità costituzionale) dell'esercizio di funzioni e servizi.

In una corretta attuazione del dettato costituzionale, l'adeguatezza è l'obiettivo da far conseguire agli stessi Comuni, accompagnandoli in un percorso associativo che li ponga effettivamente nelle condizioni di assolvere al ruolo che la Costituzione assegna loro.

E' evidente che si tratta di operazione complessa, di riforma di vasta portata che richiede un coerente impegno di politiche e risorse da parte di tutti i livelli istituzionali.

Ma la scorciatoia che passa per l'espropriazione e l'annichilimento dei piccoli Comuni, oltre ai suoi profili di illegittimità, può dimostrarsi illusoria, di fatto impraticabile o condurre a pessimi risultati, oltre che in termini di assetto democratico del governo territoriale anche e soprattutto in termini di peggiore qualità dell'azione amministrativa, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, e in termini di minorata opportunità e garanzia di accesso ai servizi e di esercizio di diritti da parte dei cittadini e delle comunità organizzate in piccoli Comuni.

L'obiettivo vero che può dare risposte migliori anche ai cittadini e non fiaccare o mutilare la nostra democrazia delle Autonomie è quello di far conseguire ai Comuni minori, attraverso l'associazionismo o la fusione volontaria, adeguatezza nell'azione amministrativa, lasciando l'intervento sostitutivo di altri soggetti (a tutela dei cittadini e delle comunità) nell'esercizio di funzioni comunali soltanto ai casi concertati con gli stessi Enti, oppure a situazioni "patologiche", o di "renitenza" e rifiuto di percorsi associativi. Oltre, naturalmente, a quando si disponga in forza dell'eccezione prevista dallo stesso primo comma dell'art. 118 della Costituzione.

L'autonomia comunale deve poter trovare modo di esplicarsi anche nella definizione delle modalità attraverso le quali si consegue l'adequatezza nell'esercizio delle funzioni di cui si è titolari.

Non si possono obbligare i Comuni ad associarsi, ma è possibile perseguire forti politiche di associazionismo (si veda ad esempio l'esperienza francese) e, in ultima analisi, anche trasferire in capo ad altri Enti l'esercizio di funzioni per le quali i piccoli Comuni non associati non possano essere considerati adeguati.

Ma l'obiettivo principale deve essere, per tutti, con lealtà e chiarezza, quello del raggiungimento dell'adequatezza attraverso l'associazionismo.

2.5.2 - Semplificazione dei livelli di governo amministrativo

Per diverse ragioni e, tra esse, anche a causa della ricerca di ambiti adeguati per la gestione di funzioni e servizi comunali nelle realtà più frammentate dal punto di vista amministrativo, si è determinata, nel nostro panorama istituzionale, una babele di presenze di Enti sui territori.

Tutto ciò è fonte di inefficienze, maggiori costi, disfunzioni, sovrapposizioni.

Occorre procedere con rigore ad una semplificazione e razionalizzazione dei sistemi di governance locale.

Se le necessità dell'adequatezza impongono di perseguire con determinazione la via della cooperazione intercomunale per molte piccole realtà, occorre che anche i modi e le forme di questa cooperazione abbiano caratteri uniformi, semplici e razionali.

Gestione associata

ricondotta a unità

Perché ciò accada, occorre che su ogni territorio la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali sia tendenzialmente ricondotta ad unità.

Per conseguire l'adequatezza, il riferimento deve essere un solo Ente associativo, che sia espressione diretta dell'autonomia dei Comuni: nella definizione dell'ambito territoriale al quale si riferisce, nella sua organizzazione, nella composizione degli organi, nella definizione delle politiche e delle modalità di esercizio delle funzioni.

Accade spesso di imbattersi nella indicazione e ricerca di ambiti ottimali per la gestione di servizi. L'ambito ottimale unitario dal punto di vista delle funzioni comunali (cioè relativo a tutti i servizi comunali) non esiste. E' un'araba fenice che varrebbe la pena lasciare alla mitologia. I tentativi di farla vivere nella realtà hanno prodotto e produrranno solo disastri.

Diversità

degli ambiti ottimali

Quasi ogni funzione o servizio ha un diverso ambito ottimale che varia oltretutto in ragione delle diversità dei territori. Se dovessimo ripartire seguendo questo criterio, attribuendo le funzioni a soggetti diversi, moltiplicheremmo gli Enti, costruiremmo una giungla molto più fitta di quella che oggi già abbiamo e vogliamo disboscare.

Sarà bene, quindi, togliere dai ragionamenti e soprattutto dalla normativa ogni velleità di costruzione di ambiti ottimali per tutte e per ciascuna funzione.

Meglio sarebbe parlare, anche qui, di ambiti e dimensioni "adeguate" per l'amministrazione delle funzioni comunali.

Dove l'adeguatezza, al di là di qualche criterio indicatore da utilizzare per controllo e orientamento, non è certo definibile a priori per tutte le realtà locali della nostra composita e ben differenziata realtà nazionale e non è certo riconducibile a soli criteri di astratte economie di scala. Si tratta invece di una nozione complessa di adeguatezza nell'azione amministrativa che molto ha a che vedere anche con l'autonoma determinazione ed organizzazione dei Comuni.

In ogni caso, nel definire ambiti e dimensioni adeguate per l'esercizio unitario associato di funzioni e servizi comunali, il parametro non potrà certo essere solo tecnico o di settore, ma potrà essere essenzialmente quello della "sostenibilità politico-amministrativa-territoriale", nel senso di identificazione autonoma di un territorio omogeneo, con vocazione unitaria, con un numero di Comuni e rapporti tra loro tali da essere sostenibili dentro un percorso associativo. Così da ricostruire un nuovo e unitario livello di governo ed azione territoriale amministrativa, come strumento di adeguatezza e autonomia dei Comuni, non come altro Ente.

2.5.3 - Le Unioni per ricondurre ad unità su un territorio l'esercizio delle funzioni comunali

La gestione associata delle funzioni e dei servizi su un territorio per essere efficace e "governabile" deve tendenzialmente essere ricondotta ad unità.

Negli incontri di piccoli Comuni spesso si sente dire che "non bastano più gli assessori". Ogni Comune partecipa ormai a innumerevoli gestioni associate, le più diverse e le più varie, rispetto alle quali si ha difficoltà ad individuare chi mandare a partecipare alle riunioni.

Questo pone dei problemi non solamente dal punto di vista della gestione dei servizi. Perché i Comuni non sono soltanto la somma dei servizi che svolgono, sono Enti di autogoverno delle Comunità locali, che è cosa un po' diversa dalla somma del servizio idrico, del servizio dei rifiuti, dei servizi sociali, ecc.

Autonomia e autogoverno,

non solo tecnica

della buona amministrazione

C'è dietro l'idea forza dell'autonomia e dell'autogoverno di un territorio e di una Comunità, non solo tecnica della buona amministrazione.

L'aver spezzettato su mille fronti le gestioni associate, toglie, fa sfuggire ai Comuni e ai Sindaci, agli Amministratori dei piccoli Comuni (in quanto sono i piccoli Comuni che devono giocare un personale politico ed amministrativo limitato su un universo vasto di settori e problemi) la prospettiva generale complessiva, le politiche amministrative che impattano sul loro territorio.

Ritengo che sia indispensabile provare a ricondurre tutti gli elementi di gestione associata che impattano sul territorio su un unico fronte, ad un unico filtro e un'unica soggettività che abbia un rapporto organico con il Comune stesso.

L'Unione, in questa prospettiva, non è altra cosa o non deve essere un'altra cosa rispetto ai Comuni come, invece, sono state e sono le

Comunità montane ed altri Enti gestori. Enti terzi con i loro apparati e le loro funzioni diverse.

Le Unioni sono strumenti attraverso i quali i Comuni si riorganizzano, e riorganizzano il proprio personale ed i propri apparati, i modi della partecipazione e della decisione politica, per gestire insieme le funzioni proprie e conferite. Strumenti attraverso i quali si ricostruisce una unitarietà politico-amministrativa di un territorio.

2.6 - Un'opinione su alcuni nodi da sciogliere

2.6.1 - Obbligatorietà o facoltatività

Elementi letterali

diversi e contraddittori

nel disegno di legge delega

Il disegno di legge delega per la Carta delle Autonomie ed il dibattito intorno ad esso non hanno ancora sciolto, tra gli altri, un elemento di ambiguità. Posta la distinzione tra titolarità delle funzioni ed esercizio delle stesse, si assume che mentre tutti i Comuni hanno piena titolarità sulle funzioni amministrative, per i piccoli Comuni l'esercizio delle stesse passi attraverso l'associazionismo. Ma la forma associata è obbligatoria o facoltativa? E qual è la soglia presupposta di inadeguatezza? Si rinvengono elementi letterali diversi e contraddittori nel testo normativo.

La questione meriterebbe una specifica disamina ma in questa sede mi limiterò ad esprimere molto sinteticamente una opinione, politica e di compatibilità con l'attuale quadro costituzionale.

Non si possono espropriare i piccoli Comuni delle funzioni senza lasciare loro almeno una possibilità per organizzare, nella loro autonomia, le condizioni per un loro esercizio adeguato, attraverso l'associazionismo.

Appare difficile, oltre che opinabile in termini di principio e di opportunità, anche costruire un obbligo per i piccoli comuni ad associarsi. Non semplice è pure, in via di principio e di concreta attuazione, la previsione di norme che prevedano lo spostamento dell'esercizio della funzione ad altro ente nel caso in cui non sia svolto in modo associato a livello comunale.

Ma mentre si sciolgono i complessi nodi dottrinali, di opportunità e di concreta normazione, del rapporto tra obbligatorietà e volontarietà dell'associazionismo, è certamente possibile costruire, da subito, un quadro efficace e coerente di incentivi alla gestione associata e disincentivi o limitazioni e devoluzioni nel caso di esercizio in forma singola. Per delineare un percorso che agevoli il rafforzamento di processi reali coerenti con la strategia per l'associazionismo e ci aiuti a sciogliere il nodo non sul solo terreno dell'astratta dottrina, cominciando a mutare già in profondità l'assetto del nostro ordinamento.

2.6.2 - Definizione degli ambiti

Non senza o contro

la partecipazione dei Comuni

Se la titolarità delle funzioni è in capo ai Comuni e se questi sono Enti autonomi come previsto dalla Costituzione, spetta primariamente a loro, ove venga imposta o spinta la via della gestione associata per l'esercizio delle stesse, definire l'ambito di cooperazione intercomunale attraverso il quale conseguire adeguatezza e gestire le funzioni.

E' evidente che tale definizione di ambito può essere oggetto di incentivazioni, orientamento, concertazione programmata e permanente, con Stato, Regione, Provincia. Con un ruolo centrale delle Regioni. Ma non può esserci definizione degli ambiti senza o contro la decisiva partecipazione dei Comuni interessati ai processi associativi. Ogni competenza normativa regionale (o statale) in materia di associazionismo incontra il suo limite nella originaria posizione costituzionale di autonomia e titolarità delle funzioni amministrative dei Comuni, che evidentemente non può essere ignorata nel momento in cui si determinano gli ambiti di esercizio di tali funzioni. Per le evidenti conseguenze che tale determinazione comporta sul modo di organizzarsi ed esercitarsi dell'autonomia comunale.

Così come, nel caso in cui si prevedano diverse forme per l'esercizio associato delle funzioni atte a far conseguire ai piccoli Comuni adeguatezza per l'esercizio delle stesse, deve essere lasciata all'autonoma determinazione del Comune la scelta della forma da utilizzare.

Se l'associazionismo diviene una sorta di modalità necessaria attraverso la quale i piccoli Comuni raggiungono l'adeguatezza e se l'adeguatezza è condizione per dare effettività alla sussidiarietà e questo determina la realtà dell'autonomia, la prima condizione è che, dentro un quadro di riferimento unitario nazionale, siano i Comuni (autonomi) a definire per se ambiti, forme, modi e norme attraverso i quali si persegue e al contempo si esplica tale autonomia.

Diversamente, il livello adeguato e le sue forme sono definite da altri e il Comune perde autonomia, perché coattivamente impegnato oltre che sul se, anche sul come dell'associazionismo, cioè dell'unica via attraverso la quale gestire funzioni di cui ha la titolarità. La prima espressione dell'autonomia, per i piccoli Comuni, dovrebbe invece essere proprio la potestà statutaria, normativa, organizzativa, pianificatoria, da esercitarsi per conseguire adeguatezza ed esercitare le proprie funzioni.

2.6.3 - Unioni e fusioni volontarie

Incentivare entrambe

Da qualche parte si è posta l'alternativa della scelta tra la promozione delle Unioni o delle fusioni volontarie, con l'obiettivo di privilegiare queste ultime. La storia del fallimento della previsione dell'Unione, finalizzata alla fusione, dovrebbe tuttavia aver insegnato qualcosa e sgomberato il campo da questa ipotesi. Il tema non sta nel chiedersi oggi astrattamente se le Unioni siano la via per giungere alla fusione o un sostituto della fusione. Si tratta di incentivare, con ben maggiore forza rispetto ad oggi, sia le Unioni che le fusioni, lasciando alla maturazione dei processi reali la risposta. Saranno le condizioni concrete di ogni percorso associativo a decidere, per scelta degli Amministratori e delle comunità, se l'Unione sarà sostenibile come forma stabile e tendenzialmente definitiva del loro stare insieme o se, dopo aver progressivamente condiviso tutti i servizi e l'organizzazione, lo sbocco

dell'esperienza potrà o dovrà essere la nascita di un nuovo ed unico Comune.

2.6.4 - Stato, Regioni e autonomia dei Comuni

Da qualche anno è avviata una sorta di guerra tra Stato e Regioni sulla competenza normativa in materia di associazionismo. Una guerra che si sta svolgendo interamente sulla pelle dei Comuni e soprattutto della realtà e delle serie prospettive dell'associazionismo intercomunale, a partire dalle Unioni. Di fatto salvate o cancellate a seconda del tratto di penna scelto dai diversi assessori regionali. Il tutto appunto dimenticando che il tema dell'associazionismo è, innanzi tutto, tema dei Comuni, espressione della loro autonoma ricerca dell'adeguatezza.

Le Regioni rivendicano, sulla scorta di una lettura peraltro abbastanza parziale e di convenienza di alcune decisioni della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, una competenza legislativa esclusiva in materia di associazionismo intercomunale. Così, fra l'altro, sentendosi legittimate in qualche caso appunto a far morire le Unioni, piuttosto che ad inventare nuovi e fantasiosi Enti o forme di gestione associata che contribuiscono a creare incertezza negli Amministratori comunali, a dare loro il senso della precarietà dei percorsi che intraprendono, a ostacolare sinergie e processi di monitoraggio, verifica e riorientamento e correzione verso le migliori pratiche delle esperienze associative tra le diverse Regioni, oltre che ad infittire la selva dei diversi livelli di cooperazione sovracomunale che incidono sui diversi territori.

Un quadro concorrente

di principi uniformi stabilito dal legislatore statale

Attraverso il tema dell'adeguatezza, le politiche sull'associazionismo intercomunale impattano direttamente sull'autonomia dei Comuni, bene costituzionalmente garantito in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Anche per queste ragioni, oltre che per altre di carattere più generale, ritengo che la relativa normativa non possa essere consegnata in via esclusiva alle Regioni, ma necessiti di un quadro concorrente di principi uniformi stabilito dal legislatore statale, seppure corredato da opportune intese nelle sedi di relazione costituzionalmente previste, tra Stato, Regioni, Autonomie.

Un quadro di principio e di garanzia uniforme che lasci poi naturalmente spazio alle politiche ed alla normazione regionale per la costruzione delle politiche per l'associazionismo, in modo aderente ed adeguato alle differenti realtà del Paese.

Oltre che in punto di stretto diritto e per rispetto della salvaguardia dell'autonomia comunale su tutto il territorio, vi è la necessità di un'impronta nazionale (non "statale") e di un obiettivo comune a tutta la Repubblica sul versante dell'associazionismo, essendo fondata ed interamente scritta in una considerazione sostanziale di politica istituzionale.

Se la scelta strategica è quella dell'associazionismo intercomunale. Se essa è scelta in gran parte necessitata. Se la sua pratica deve condurre ad una profonda riforma del sistema delle nostre Autonomie comunali, interessando direttamente migliaia e migliaia di Comuni, la grande maggioranza di tutti quelli italiani, occorre che la complessità e difficoltà dell'impresa sia affrontata come un

grande obiettivo unitario a livello nazionale. Occorre un modello unitario di riferimento capace di rendere chiara ed esplicita la direzione di marcia, di concentrare invece che disperdere energie, risorse, esperienze. Un modello unitario che possa contare su politiche decise di sostegno e orientamento, semplici, chiare e stabili nel tempo. Politiche coerenti da parte di tutti i livelli istituzionali. Con politiche regionali di importanza decisiva, capaci non di inventarsi sistemi inutilmente e dannosamente autistici, ma di articolare le azioni di orientamento e sostegno delle forme associative a misura delle peculiari e diverse realtà del Paese. Rendendo per questa via più concreto, adeguato ed efficace il processo di riforma.

2.7 - Una riforma possibile

Strategie per

l'associazionismo intercomunale

Si può lavorare per dotare le strategie per l'associazionismo intercomunale di:

- un modello uniforme ma sufficientemente flessibile, fondato sull'Unione come strumento di autonomia e adeguatezza dei Comuni che la costituiscono;
- politiche di accompagnamento e sostegno stabili nel tempo per almeno dieci anni e coerenti ed univoche a tutti i livelli istituzionali, basate sul principio di leale cooperazione;
- politiche per l'effettività delle gestioni associate, attraverso condizioni minime di soglia per il riconoscimento, sistemi di monitoraggio costante e verifica dei risultati, con incentivi e penalizzazioni;
- forme permanenti di incentivazione finanziaria che siano collegate ad una leva fiscale permanente, dal gettito programmabile, affidata alle Unioni, analoga al modello francese, e da individuarsi nell'ambito della riforma sul federalismo fiscale, prevedendo anche meccanismi di perequazione.

Di questo speriamo si discuta. Su questo speriamo si decida.

Capitolo 3

PICCOLI COMUNI E GRANDI COMPITI: LA SPECIFICITÀ ITALIANA DI FRONTE AI BISOGNI DELLE SOCIETÀ MATURE

di Franco Pizzetti – Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Torino

3.1 - Lo stato della discussione in corso intorno alla questione dei piccoli Comuni e delle loro forme associative: le due principali posizioni a confronto

I Comuni polvere

La questione dei Comuni piccoli o, come qualcuno li ha talvolta chiamati, dei Comuni polvere, costituisce da sempre uno dei problemi più rilevanti dell'Amministrazione locale italiana. Proprio per questo però è forte il rischio che si cerchino soluzioni sempre nuove a un problema che si pensa di conoscere in tutte le sue sfaccettature, senza interrogarsi più su quali siano i suoi reali aspetti. Detto in altri termini, si ha talvolta il sospetto che tutti noi continuiamo ad andare alla ricerca di soluzioni organizzative a un problema di cui crediamo di sapere tutto, senza più interrogarci a fondo su quali siano le questioni vere alle quali dobbiamo trovare una risposta.

Il dibattito sembra, infatti, svilupparsi ormai tutto e soltanto intorno a due linee di pensiero.

Mantenere

l'unità di funzione del livello comunale

La prima, più tradizionale, muove dal presupposto che, quali che siano le dimensioni dell'Ente, debba essere comunque mantenuta una indiscussa e pregiudiziale unità di funzioni del livello comunale. Di conseguenza, sembra ritenere che il problema dei piccoli Comuni consista tutto e soltanto nella necessità di individuare modalità che *consentano anche ai Comuni piccoli di fare quello che possono fare i Comuni di maggiori dimensioni*.

Differenziare

le funzioni a seconda delle dimensioni

La seconda, più recente e spesso esposta ancora in modo molto timido, sembra invece disponibile ad ammettere, in nome del principio di differenziazione e di adeguatezza, che le funzioni assegnate ai Comuni possano essere diversificate in ragione delle loro dimensioni e delle loro capacità organizzative, accettando così che *il sistema comunale possa essere titolare di funzioni differenziate a seconda della dimensione dei Comuni*. Questa seconda e diversa impostazione apre dunque la via a considerare *i piccoli Comuni come possibili destinatari di un numero di funzioni più limitate di quelle riconosciute ai Comuni di dimensioni maggiori*.

Entrambe queste due impostazioni, peraltro, prestano attenzione anche al tema dell'associazionismo comunale ma considerano questa tematica secondo due approcci differenti.

L'associazionismo

La prima linea di pensiero, che muove dal dogma dell'eguaglianza delle funzioni assegnate ai Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, vede nell'associazionismo una possibilità offerta ai Comuni minori di poter esercitare in modo più efficiente funzioni che singolarmente possono essere difficili o impossibili da esercitare. Non fa però dell'esistenza delle forme associative una condizione per il

conferimento a questi Comuni di tutte, o di parte soltanto, delle funzioni che comunque sono in via generale riconosciute di competenza comunale.

Conferimento

di funzioni

a geometria variabile

La seconda linea di pensiero, che in nome della differenziazione e dell'adeguatezza è disposta ad ammettere un conferimento di funzioni comunali a geometria variabile a seconda delle tipologie dei Comuni, vede nell'esistenza di adeguate forme associative una possibile condizione per il conferimento di taluni tipi di funzioni che altrimenti, in assenza di tale strumento, non potrebbero essere conferite ai Comuni che restano al di sotto di una determinata dimensione.

Le due impostazioni qui richiamate sono al medesimo tempo fortemente diverse e molto simili, tanto che nel dibattito più recente tendono a confondersi e spesso a mescolarsi, contribuendo così a rendere la discussione in corso ancora più difficile e complicata.

Art. 114

e 118 Cost.

In realtà la prima linea, quella che muove dalla convinzione che i Comuni debbano essere sempre e comunque tutti titolari delle stesse funzioni indipendentemente dalle loro dimensioni, sa benissimo di basarsi su un postulato ideologico supportato ancora oggi dal contenuto testuale dell'art. 114 Cost. (che peraltro distingue comunque tra Comuni e Città metropolitane), ma inconciliabile col principio di realtà (e forse ormai anche col dato normativo dell'art. 118 Cost.).

E' questa, del resto, la ragione per cui, generalmente, anche chi sostiene questa posizione è disposto ad accettare che l'ordinamento preveda forme di incentivazione ai piccoli Comuni per l'esercizio in forma associata di quelle funzioni che da soli, nella loro singola realtà, essi non sono di fatto in grado di svolgere. Anzi, si può ben dire che nella sua formulazione più recente, questa posizione tende a considerare la previsione di incentivi statali (e regionali) all'associazionismo non solo come una richiesta dei piccoli Comuni, ma anche come un'esigenza del sistema complessivo.

Infatti, come si legge con chiarezza nella relazione di Mauro Guerra, Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni, presentata alla III Conferenza Nazionale delle Unioni di Comuni (settembre 2007)¹, la previsione di adeguate forme di incentivazione a favore dell'associazionismo e, più in particolare, della promozione delle Unioni di Comuni, è vista come la via necessaria alla realizzazione di un sistema comunale complessivamente più equilibrato e più capace di corrispondere non solo alle richieste dei cittadini, ma anche alle esigenze di buon funzionamento di un sistema complessivo articolato su più livelli territoriali ma tenuto insieme dalla comune appartenenza all'unica Repubblica italiana.

Le basi

dell'altra

linea di pensiero

Peraltro sul punto dell'associazionismo comunale anche la seconda linea di pensiero precedentemente ricostruita appare non meno problematica.

Come si è detto e come è richiamato anche nella relazione del Segretario Generale dell'ANCI, Angelo Rughetti, presentata alla VII Conferenza Nazionale ANCI Piccoli

¹ Cfr. MAURO GUERRA, "Unioni di Comuni: una realtà ed un modello per il futuro", Relazione alla III Conferenza nazionale delle Unioni di Comuni, Barga, fraz. Castelvecchio Pascoli (LU), 27 settembre 2007, in corso di pubblicazione.

Comuni², essa muove sostanzialmente dalla premessa che, in nome del principio di differenziazione e di adeguatezza, i Comuni possano essere titolari di funzioni differenti. Questa impostazione pur sapendo di poter poggiare su un dato normativo chiaro espresso nell'art. 118 Cost., sa anche di dover fare i conti con l'art. 114 Cost, che pare riconfermare invece senza ambiguità l'unitarietà del sistema comunale (salvo le Città metropolitane). Tuttavia essa apre la via ad ammettere, in nome del principio di realtà prima ancora che del dato costituzionale, che il legislatore statale e regionale possa condizionare l'attribuzione di talune funzioni ai Comuni di minori dimensioni al fatto che essi si associno insieme per il loro esercizio. Allo stato attuale, però, non dà una risposta chiara alla legittima domanda se in questo quadro l'associazionismo comunale debba configurarsi come obbligatorio o come facoltativo e, qualora resti facoltativo, quali siano le conseguenze nel caso in cui il trasferimento condizionato di funzioni non possa trovare attuazione per la mancanza di adeguate forme associative.

La prima impostazione, in sostanza, ammette l'esigenza di fatto dell'associazione ma non la possibilità del conferimento di funzioni condizionate a che i Comuni si associno fra loro. Per contro, la seconda dà per scontato che in nome del principio di realtà e dello stesso art. 118 Cost. il conferimento di funzioni ai Comuni minori possa essere condizionato alla loro capacità di esercitarle in forma associata, ma non dice nulla né sull'obbligatorietà del fenomeno associativo né sulle conseguenze del mancato associazionismo. In sostanza, anche questa seconda posizione sembra confluire di fatto nella prima, limitandosi implicitamente ad auspicare un forte impegno sistemico a prevedere adeguate modalità di incentivazione che spingano i Comuni minori a un processo volontario e adeguato di associazionismo sovracomunale.

A prima vista dunque, le due linee, fra loro profondamente differenti quanto a impostazione, sembrano giungere a conclusioni che, pur concettualmente diverse come diverse sono le premesse che le sorreggono, possono apparire sostanzialmente simili sul piano di fatto.

Tutte e due, infatti, paiono puntare essenzialmente su processi spontanei di associazionismo, sulla base di un quadro normativo comune stabilito dalla legge statale e di forme di incentivazione predisposte sia dal legislatore statale che da quello regionale. In realtà però le due impostazioni restano fra loro molto diverse e sarebbe un errore appiattire queste differenze in nome di una apparente consonanza di fatto degli approdi ai quali allo stato attuale esse sembrano pervenire.

Va infatti riconosciuto, innanzi tutto, che la seconda linea di pensiero, quella che esaltando il principio di differenziazione e di adeguatezza è disposta a rompere il dogma dell'unitarietà del sistema comunale inteso come unitarietà delle funzioni attribuite a tutti i Comuni in cui esso si articola, appare certamente più moderna e più ricca di possibili applicazioni e conseguenze.

Essa, infatti, proprio perché esalta il principio di differenziazione e di adeguatezza, conduce a ammettere la possibilità che l'unitarietà del sistema comunale si concili con l'articolazione delle funzioni conferite per livelli di Comuni individuati sulla base di parametri di natura essenzialmente dimensionale. In questo modo apre la via alla introduzione di elementi di differenziazione che, teorizzati ora per i piccoli Comuni, potranno in futuro essere adottati anche per i Comuni di maggiori dimensioni, comprese le stesse Città metropolitane e, in prospettiva, guardando al di fuori del sistema comunale, anche per le Province e forse, almeno per le funzioni delegate dallo Stato, persino per le Regioni³.

² Cfr. ANGELO RUGHETTI, *"Piccolo è Grande"*; Relazione alla VII Conferenza nazionale ANCI Piccoli Comuni, Barga, fraz. Castelveccchio Pascoli (LU), 27-28-29 settembre 2007, in corso di pubblicazione.

³ Ovviamente è ben noto che per le Regioni l'art. 116 Cost. introduce uno specifico e potenzialmente amplissimo principio di differenziazione, ben diverso da quello qui richiamato. L'art. 116 prevede infatti un apposito procedimento,

In secondo luogo, questa seconda impostazione, proprio perché fa della differenziazione e dell'adeguatezza un pilastro portante del sistema, apre la via alla possibilità dei conferimenti condizionati di funzioni. Cosa, quest'ultima, che invece l'impostazione precedente non sembra ancora oggi ammettere, volendo invece rimettere unicamente alla libera scelta dei Comuni ogni decisione circa le modalità per esercitare funzioni che in ogni caso devono essere loro assegnate in nome del principio dell'unitarietà del sistema intesa come unitarietà delle funzioni assegnate a tutti i Comuni che ne fanno parte.

Opportuno marcare le differenze

E' dunque necessario ed opportuno che almeno sul piano teorico, il confronto fra le due posizioni non sia timoroso di marcare le diversità che le caratterizzano.

Si può capire che sul piano pragmatico della convenienza politica si vogliano sfumare le differenze in nome della ricerca di una maggiore unità di azione. Non si può accettare, invece, che sul piano della discussione e dell'approfondimento scientifico si rinunci ad approfondire la portata di questa distinzione.

3.2 - Le problematiche non risolte dell'ipotesi di trasferimenti o conferimenti di funzioni ai Comuni condizionate ad adeguati processi associativi.

Merita, in particolare, soffermare l'attenzione sulla prospettiva che, in nome innanzi tutto del principio di realtà, ammette che il trasferimento o il conferimento di funzioni possa avvenire in forma condizionata alle modalità, anche dimensionali, con le quali l'Ente può di fatto gestirle. Il che, per i piccoli Comuni significa la possibilità di vedersi riconosciuta la titolarità di alcune funzioni solo a condizione che esse vengano gestite secondo modalità dimensionali specificate nell'atto⁴ di trasferimento o di conferimento.

Se si segue questa impostazione, che appare certamente più moderna e più realistica dell'altra, ci si trova immediatamente di fronte a un problema: cosa succede se i Comuni a cui queste funzioni vengono trasferite o conferite in modo condizionato non provvedono ad esercitarle secondo le modalità dimensionali richieste?

Qui le strade possibili sembrano essere soltanto due: la prima, già adombrata in parte nella Carta delle Autonomie, è quella di prevedere che in caso di inadempienza dei Comuni le funzioni siano trasferite ad altro livello del sistema delle Autonomie locali previsto nell'art. 114 Cost. e segnatamente al livello provinciale; la seconda, per la verità adombrata anch'essa in una prima versione della Carta delle Autonomie ma poi non più presente nelle versioni successive, sembra esser quella di prevedere la possibilità di obbligare i Comuni ad associarsi fra loro secondo modalità previste dalla legge.

Allo stato attuale della discussione, tuttavia, entrambe queste strade appaiono difficili da praticare sia sul piano concreto che su quello teorico.

a forte carattere garantistico, finalizzato alla possibilità di dar vita a un vero e proprio sistema regionale a geometria variabile. Nel testo invece si ipotizza la possibilità applicare anche alle Regioni, almeno per le funzioni delegate dallo Stato, il principio di adeguatezza e differenziazione per così dire "ordinario", quello, cioè, introdotto dall'art. 118 Cost. con riferimento alla allocazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli territoriali che costituiscono l'articolazione della Repubblica.

⁴ Naturalmente nella maggioranza dei casi tale "atto" sarà una legge, e comunque è pacifico che per il conferimento o il trasferimento di funzioni occorre un atto di rango legislativo. Qui però si preferisce usare il termine più generico "atto" perché si vuol fare riferimento all'ipotesi che il trasferimento o il conferimento condizionato possa avvenire anche nei confronti di comuni specificamente individuati. In questi casi ovviamente, il trasferimento o conferimento dovrà avere sempre una base legislativa che detti le condizioni e le modalità ma potrà assumere in concreto anche la forma di atto di rango legislativo.

Inaccettabile

la prima ipotesi

La prima strada, quella del trasferimento o conferimento delle funzioni a un livello superiore (ad esempio la Provincia) appare inaccettabile dal punto di vista teorico, ancora prima che dal punto di vista pratico. Essa implica, infatti, il passaggio da un livello ad un altro delle comunità territoriali nelle quali si articola la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., unicamente in nome di ragioni puramente legate all'inerzia dei Comuni: non è però facile giustificare come sia possibile che la comunità provinciale sia o meno interessata alla gestione di quelle funzioni non in ragione del suo essere comunità e della realtà anche territoriale che essa rappresenta e sulla quale insiste, ma unicamente in ragione di una mera inadempienza di talune comunità comunali.

Dal punto di vista pratico poi una scelta di questo genere appare ancora meno comprensibile.

Essa, infatti, fa dipendere l'ambito territoriale di conferimento della funzione non da una scelta *in positivo*, legata alle caratteristiche della funzione, da un lato, dell'ambito dall'altro, ma soltanto da una scelta *in negativo*, di carattere sostanzialmente sanzionatorio. Scelta peraltro difficile da accettare anche nei suoi riflessi concreti, proprio perché non si vede come funzioni che sono assegnate ai Comuni piccoli col vincolo di esercitarle in forma associata ma sempre comunque in un ambito intercomunale, improvvisamente e soltanto come *rimedio-sanzione*, possano essere utilmente esercitate da un Ente che presidia a un ambito territoriale certamente assai più ampio o comunque costituisce un livello di governo territoriale superiore a quello comunale.

Inaccettabile

anche la seconda ipotesi

La seconda strada, quella della associazione obbligatoria, appare invece difficile da accettare sul piano teorico perché, almeno a prima vista e allo stato attuale della discussione, appare invasiva della autonomia comunale. Essa infatti presuppone di imporre non solo modalità di gestione delle funzioni, ma addirittura forme organizzative che, anche se caratterizzate dal fatto che è il Comune stesso che concorre a costituirle e partecipa alla loro gestione, sono e restano oggettivamente soggetti giuridici terzi e diversi rispetto all'Ente territoriale.

Tanto sul piano teorico che su quello pratico, poi, sembra difficile risolvere il problema di come evitare che, una volta ammessa la possibilità del conferimento di funzioni condizionato al loro esercizio attraverso una forma associativa a carattere obbligatorio, questa stessa forma associativa si possa imporre a tutti i legislatori e in qualunque ambito di materia, indipendentemente da quella che potrebbe essere la dimensione ottimale di esercizio delle diverse funzioni di volta in volta individuate: dimensione ottimale che, come ben sappiamo, è di per sé stessa inevitabilmente variabile da settore a settore.

Problema, questo, ancora più complesso da risolvere in un quadro costituzionale che vede la compresenza di due legislatori e di conseguenza la possibilità che, almeno al di fuori delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117 Cost., le funzioni possano e debbano essere conferite ex art. 118 Cost. sia dal legislatore statale sia da quello regionale.

Peraltro, se si immagina, come allo stato attuale della discussione sembra che si faccia, che la condizione associativa possa essere apposta al conferimento o al trasferimento di singole e specificate funzioni, in ragione del fatto che esse impongono e richiedono una dimensione di esercizio più ampia del singolo Comune, è difficile poi immaginare di poter stabilire come condizione l'appartenenza del Comune a una unica forma associativa che, proprio perché unica, diventerebbe necessariamente a potenzialità generale.

Se la ragione del condizionamento riguarda le singole funzioni, o singoli plessi di funzioni, è quasi inevitabile scontrarsi con l'ineliminabile varietà degli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni che, come sappiamo, tende a variare da funzione a funzione e da settore a settore.

A un punto morto?

Dunque pare che alla fine di questa lunga ricostruzione ci troviamo ancora una volta a un punto morto. Davanti a un muro apparentemente invalicabile.

3.3 - I Comuni nella tradizione storica e nella realtà costituzionale italiana

Sembra utile a questo punto provare a riprendere le fila del problema posto dall'esistenza dei piccoli Comuni, collocandolo, se possibile, in un quadro più ampio.

A questo fine è utile muoversi lungo due diverse linee di indagine. La prima, di carattere fattuale, consiste nel richiamare alla mente il contesto, anche storico, nel quale si innesta il problema italiano dei piccoli Comuni. La seconda, di carattere più strettamente costituzionale, riguarda una ulteriore riflessione su quale sia il ruolo e la missione del Comune nell'ordinamento italiano vigente, e come, e a quali condizioni, i Comuni attuali possano adempiere a questo ruolo.

La dimensione

media varia

da Regione a Regione

Dal punto di vista del contesto storico e fattuale che caratterizza i Comuni nella tradizione italiana la prima considerazione che occorre fare è che la dimensione media dei Comuni e il loro ambito territoriale varia moltissimo da Regione a Regione, e non necessariamente come conseguenza della diversa orografia propria di ciascuna area geografica.

E' ben noto, infatti, che sostanzialmente l'organizzazione territoriale dei Comuni italiani riflette ancora quella originaria degli Stati preunitari, con pochissimi e quasi eccezionali casi di modifica.

Questo spiega la distribuzione numerica così diversa fra Regione e Regione, e spiega anche perché il numero dei Comuni italiani, pur certo molto elevato, non ha confronto con quello della Francia, paese che ha più di sette volte il numero dei Comuni italiani, pur con un territorio e una popolazione non molto diversi dall'Italia.

Ciò spiega anche perché il solo Piemonte, Regione che ancora oggi porta i segni di un'organizzazione comunale operata dai Re sabaudi a imitazione del modello francese, conti 1.206 Comuni sul totale di 8.103 in tutta Italia, pur essendo il Piemonte per popolazione poco più di 4 milioni su un totale di quasi 58 milioni di italiani.

Ancora più forte poi è la differenziazione fra area e area del Paese se si guarda alla dislocazione territoriale dei c.d. "Comuni piccoli", giacché in questo contesto alcune Regioni come il Piemonte (ma anche la Lombardia e la Liguria) si trovano ancor più sbilanciate rispetto al restante territorio italiano.

Il fatto è, appunto, che la dimensione territoriale dei Comuni è legata a fattori geografici, culturali, politici molto antichi ed è passata indenne attraverso tutte le diverse fasi che hanno caratterizzato l'Italia unita. Fenomeno questo che non è solo italiano, giacché in generale proprio la dimensione comunale appare essere stata in tutta Europa quella che più ha resistito nei secoli a ogni tentativo rivoluzionario di organizzare in modo astrattamente razionale l'Amministrazione locale.

La stessa Francia con i suoi 36.000 Comuni testimonia di una resistenza che persino Napoleone non riuscì a superare. Una resistenza fondata sulla tradizione e sull'attaccamento delle comunità ai loro municipi, che riuscì ad aver ragione anche della inarrestabile spinta a riorganizzare tutto secondo quei modelli razionali ed efficientistici che invece l'Imperatore riuscì ad imporre in quasi ogni altro campo dello Stato francese imperiale⁵.

Tutto questo merita di essere ricordato per sottolineare un duplice, importante, aspetto.

Difficile imporre un unico modello associativo

Il primo, è che è oggettivamente difficile immaginare un'azione legislativa univoca e uniforme, finalizzata a imporre un unico e rigidamente predeterminato modello associativo a Comuni che provengono da tradizioni tanto diverse e si trovano collocati in aree geografiche e in tradizioni culturali e istituzionali tanto risalenti nel tempo.

Come si cercherà di dimostrare al termine di questa riflessione, è certamente possibile trovare solidi fondamenti costituzionali a giustificazione di un intervento legislativo statale che definisca le forme e le modalità strutturali dell'associazionismo comunale, in modo da garantire su tutto il territorio italiano modelli uniformi, evitando così il moltiplicarsi di venti sistemi associativi diversi, quante sono le Regioni, o, peggio, di centinaia di modelli associativi differenti, frutto della fantasia autorganizzante degli stessi Comuni⁶. E' difficile, però, immaginare che gli ambiti dimensionali possano essere rigidamente fissati da una legge statale uniforme, senza adeguato coinvolgimento delle Regioni e dei Comuni interessati. Proprio la grande differenza tuttora esistente tra i Comuni italiani impone infatti interventi dimensionali necessariamente modulati e potenzialmente differenziati da Regione a Regione, e persino da area ad area.

Forza e radicamento della dimensione comunale

La seconda osservazione è che questa oggettiva resistenza dei Comuni a ogni cambiamento forzato (resistenza che, come si è detto, ogni regime, in Italia ma anche nell'Europa continentale, ha dovuto registrare) testimonia della forza e del radicamento fortissimo che ovunque la dimensione comunale ha nella comunità territoriale della quale è espressione.

Si potrebbe dire in un certo senso che il Comune italiano, così come quello francese, è oggi il *reperto istituzionale vivente più antico*, il *dinosauro* (o se si preferisce più modestamente, *la lucertola*) che *proviene dal passato* e che, mutazione dopo mutazione, ha superato indenne ogni trasformazione ordinamentale.

Poche strutture amministrative, anzi nessuna, è paragonabile al Comune. Nessun'altra infatti ha una storia così antica e così forte; viene da epoche così lontane; è riuscita a rimanere attraverso i secoli così radicata e così intatta nella coscienza e nella dimensione psicologica dei suoi abitanti.

In fondo si può dire con ragione che quando il Costituente del 1948 scrisse all'art. 5 della Costituzione quella bellissima frase: "La Repubblica riconosce e promuove le Autonomie locali", diede ai Comuni italiani (e se ne giovarono anche le Province) l'attestazione più significativa e importante che si potesse dare: quella di *riconoscerli*, e dunque di sapere

⁵ Non a caso del resto, alla caduta dell'Impero, e anche in antagonismo con la restaurazione codina di Carlo X, i grandi pensatori francesi della restaurazione costituzionale come BENJAMIN CONSTANT e ALEXIS DE TOCQUEVILLE, teorizzarono con tanta forza l'importanza del *pouvoir municipal*.

⁶ Del resto questa è anche la richiesta che sul piano politico avanza l'ANCI così come si evince chiaramente dalle relazioni già citate del Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni, MAURO GUERRA e del Segretario generale ANCI, ANGELO RUGHETTI alla III Conferenza nazionale delle Unioni di Comuni.

che essi “venivano prima” della Repubblica, arrivavano dal passato. Non solo: quello stesso art. 5, stabilendo al secondo comma che “la Repubblica adegua i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”, riconobbe anche che essi erano e restavano forti e vitali, pronti a reggere la sfida del futuro.

Certo: l'art. 5 si rivolgeva anche alle Province e, in una visione più ampia e più corretta, anche alle Regioni. Ma le Regioni erano una creazione di quella stessa Costituzione e le Province italiane, come i dipartimenti francesi, erano state di fatto imposte a tutto il Regno sul modello sardo-piemontese, quale parte importante del processo di unificazione nazionale.

Dunque non vi è dubbio che, quale che fosse la consapevolezza soggettiva dei singoli Costituenti, la formula dell'art. 5 Cost. valeva e vale innanzi tutto per i Comuni.

Sono i Comuni che costituiscono davvero quell'elemento essenziale e “unico” dell'Amministrazione italiana che ha la sua sfera di legittimazione radicata in una storia e in una realtà che esisteva ben prima che l'Italia riuscisse a diventare uno Stato.

Sotto questo punto di vista, se è vero che tutta la riforma del 2001 e tutto il nuovo Titolo V non sono altro che il compimento, nelle condizioni date e non senza qualche ombra, di tutto il disegno costituzionale sotteso già fin dall'origine all'art. 5 Cost., è vero anche che questo stesso nuovo Titolo V, così come già a suo tempo il vecchio Titolo V, deve essere sempre letto alla luce del grandioso e irrinunciabile riconoscimento dell'Autonomia locale. Un riconoscimento che costituisce il muro maestro su cui poggia tutta la nostra Repubblica e che, per le ragioni dette, si riferisce prima di tutto proprio alla posizione del Comune: l'istituzione che più di ogni altra, secolo dopo secolo, ha rappresentato il concreto incarnarsi di questa dimensione di autonomia.

Ogni riflessione sui Comuni, e soprattutto sui piccoli Comuni, va fatta sempre alla luce di questa consapevolezza e nel rispetto profondo di questa dimensione.

3.4 - La specificità del Comune nella realtà italiana ed europea: la lucertola che viene da lontano e la salamandra che nemmeno il fuoco può distruggere. Ovvero, il Comune, Ente originario di fatto, basato sul consenso e sulla autoidentificazione, a confronto con lo Stato come Ente originario di diritto, basato sulla rivendicazione della sovranità e sul monopolio della forza

L'attaccamento

quasi antropologico

della popolazione

rispetto al proprio Comune

Non basta però recuperare a pieno la nostra stessa memoria storica e riprendere piena coscienza dell'importanza reale e forte della dimensione comunale. Occorre andare oltre e interrogarsi su cosa sia questa dimensione, in che cosa consista questo attaccamento quasi antropologico della popolazione rispetto al proprio Comune, e perché esso si trasferisca di generazione in generazione e tocchi anche quanti, e nell'Italia di oggi sono molti milioni, in questi Comuni “sono arrivati” in epoca recente e talvolta persino recentissima.

Qual è il motivo per il quale chiunque si trasferisca in un Comune, con questo si identifica subito, spesso molto, molto prima di quanto accetti di identificarsi con la Provincia e con la Regione?

Quale è il motivo per il quale, anche in epoca recentissima, abbiamo visto i Sindaci mantenere e sviluppare un legame sempre più forte con le proprie comunità, mentre lo stesso non è accaduto per Province e Regioni?

E ancora, venendo ai giorni nostri: perché l'ondata di antipolitica che pure tutto sembra travolgere non tocca i Sindaci se non in misura limitatissima, e anche quando arriva a lambire i Comuni si abbatte piuttosto sulle circoscrizioni, organismi di partecipazione nuovi, mai davvero assimilati dalla gente, mentre coinvolge in misura molto minore i consigli e le giunte e gli stessi apparati comunali⁷?

E perché anche nei momenti di più dissennata spinta alla semplificazione assoluta ed al taglio dei costi della politica ad ogni condizione si propone piuttosto di sopprimere le Province ma mai i Comuni; nemmeno i Comuni piccoli o piccolissimi che pure potrebbero agevolmente essere considerati come troppo sottodimensionati per giustificare i costi che comunque comportano?

**... si basa
sull'avere
un interlocutore
per ottenere
una risposta immediata**

Il fatto è che il radicamento tra Comune e comunità che ad esso sottostà è davvero forte e consolidato. Peraltro esso non è legato solo alla storia e alla tradizione ma anche, e forse soprattutto, ad un bisogno più profondo e più ancestrale: quello di avere un interlocutore, espressione di tutta la comunità, al quale guardare per avere una risposta immediata ai bisogni individuali e collettivi che nella comunità sorgano.

Il radicamento forte del Comune sta qui. Esso è l'espressione della comunità organizzata; è la comunità stessa; è la necessità che vi sia qualcuno, una persona, una struttura, un soggetto, al quale una comunità possa guardare nel momento della necessità e dal quale una comunità possa aspettarsi risposte e indicazioni in ogni occasione.

Non vi è nulla di retorico in tutto ciò. Questa è solo la descrizione della realtà. Una realtà che è propria di ogni comunità, e che si manifesta in ogni circostanza.

Anche nelle società più individualiste come quella americana, la dimensione della comunità trova espressione nell'individuare (eleggere, scegliere, riconoscere, a seconda e dei momenti, delle tradizioni e delle aree geografiche di quell'immenso continente) un soggetto responsabile della comunità. Un soggetto che la difenda e la tuteli; che la guidi e che sappia costituire un punto di riferimento collettivo nei momenti del bisogno. Potrà essere il Consiglio degli anziani come nelle prima comunità quacchere e presbiteriane del New England; potranno essere i capicolonna delle lunghe teorie dei carri che percorrono le immense pianure; potrà essere lo sceriffo delle piccole città del West: ma sempre una comunità si dà una organizzazione, e individua un proprio punto di riferimento collettivo.

Tanto più lo fa una comunità ancorata a un territorio. Quando poi questa comunità territoriale è capace di autogovernarsi per propria scelta (come nel magmatico mondo americano della colonizzazione o della conquista del West, ma anche come, con più forza e solidità, avvenne nel primo rinascimento italiano), o può autogovernarsi perché così vuole e accetta il sovrano (come nelle monarchie illuminate e come seppero fare i duchi e i re sabaudi tra il seicento e il settecento) allora il raccordo fra questa comunità e chi è allo stesso tempo sua espressione e suo punto di riferimento diventa fortissimo. Un legame che, come la storia dimostra, è costantemente capace di rinnovarsi nel tempo.

Questa, a me pare, è la dimensione quasi antropologica del Comune, quella che fa del Comune *la lucertola che passa indenne attraverso ogni epoca; la salamandra che nessun fuoco può distruggere.*

⁷ Che poi l'ANCI, e in particolare il suo Presidente LEONARDO DOMENICI, abbiano dimostrato particolare sensibilità alla necessità di contenere la spesa dei Comuni e di ridurre il numero dei Consiglieri dimostra caso mai, ancora una volta, che i Comuni, proprio per il loro radicamento effettivo nella società e fra la gente, sono capaci, più e prima delle altre istituzioni, di dare risposte concrete anche alle esigenze più dure e difficili che la Comunità pone loro.

Questa, anche ai nostri giorni, è la dimensione che fa legittimamente chiedere ai Sindaci di poter avere nuovi poteri e nuovo ruolo per proteggere meglio le proprie comunità. Con queste richieste, infatti, i Sindaci esprimono innanzi tutto la consapevolezza che comunque, quando i cittadini sono in difficoltà e si sentono toccati nelle loro condizioni di vita quotidiana, è a loro che guardano prima che ad ogni altro potere o istituzione.

3.5 - Il Comune come Ente originario di fatto a confronto con lo Stato come Ente originario di fatto e di diritto

**Il Comune:
una comunità
che si autorganizza**

Tutte queste considerazioni, certo in parte anche discutibili nella loro sinteticità ma di sicuro sostanzialmente rispondenti al sentire comune, ci dicono dunque che il nucleo profondo del Comune è quello di essere la vera istituzione di base, quella in prima linea, quella che è allo stesso tempo espressione di una comunità organizzata e di una comunità che si autorganizza. Quella che la Repubblica non crea ma "riconosce", proprio perché sa bene che essa risponde a una esigenza che si intreccia profondamente con la comunità territoriale, fino ad essere in qualche modo persino un elemento costitutivo di questa stessa comunità.

Da questo punto di vista il Comune è davvero una cosa diversa da ogni altra parte dell'Amministrazione, sia quella autonoma che quella decentrata.

E' qualcosa di diverso dall'Amministrazione provinciale e regionale, così come dalle più recenti forme di Amministrazioni "multilivello". Essa è in realtà un soggetto "originario": la forma istituzionalizzata, scaturita da una realtà di fatto alla quale la legge ha dato soltanto la forma giuridica.

Si può dire che in un certo senso, almeno nella tradizione italiana, essa condivide questa sua "*originarietà*" di fatto solo con lo Stato.

**La differenza
con lo Stato**

Vi è però una differenza profonda. Nella tradizione europea (e anche italiana) e malgrado tutte le pulsioni nazionalistiche così forti nell'800, lo Stato moderno (un tempo identificato direttamente col sovrano regnante e poi faticosamente distinto come figura giuridica separata dalla casa reale) ha sempre rivendicato la sua originarietà non in base alla tradizione o alla storia o al suo radicamento tra la gente (cosa che invece in altre epoche facevano le case regnanti di antico regime), ma piuttosto in base alla sua orgogliosa capacità di porsi come la Istituzione titolare della sovranità, e dunque titolare di un potere che si autoproclama "originario per definizione" e, come tale, fonte di ogni diritto e dunque autofondantesi grazie alla capacità di produrre diritto. Un soggetto che, pur basato sul monopolio dell'uso della forza, pretende in virtù di sé medesimo, e della sua stessa autoproclamazione, di essere anche un soggetto originario di diritto.

Che poi da tempo lo Stato moderno si sia trasformato nello Stato democratico, nel quale, come recita l'art. 1 della nostra Costituzione, la sovranità appartiene al popolo, nulla toglie che questa sia, almeno nel contesto culturale e storico europeo e italiano, l'origine vera dello Stato inteso come persona giuridica pubblica e resti tuttora il fondamento primo e ultimo del suo configurarsi come Istituzione originaria. Del resto non a caso l'art. 7 della Costituzione, nel definire il rapporto tra Stato e Chiesa, definisce lo Stato indipendente e sovrano nel proprio ordine, riconoscendo al tempo stesso anche alla Chiesa la medesima posizione nel suo ordine.

Dunque, a ben vedere, resta tra il Comune e lo Stato una grande differenza: nella tradizione europea e italiana il Comune è una Istituzione che affonda le sue radici nella identificazione con una comunità che in esso si riconosce e dunque può per questo

rivendicare una originarietà di fatto (che diventa di diritto solo in quanto riconosciuta dallo Stato).

Lo Stato si autoproclama sovrano e radica la sua originarietà di fatto (che diventa immediatamente anche di diritto) in questa stessa autoproclamazione, basata peraltro essenzialmente sul monopolio della forza che diventa immediatamente anche monopolio del diritto.

Si tratta di differenze non marginali che, al di là di ogni ricostruzione storica e giuridica, sono radicate profondamente nella coscienza collettiva delle nostre comunità e che spiegano bene perché, malgrado la nostra Costituzione repubblicana sia in vigore ormai da sessanta anni, lo Stato continui ad essere tendenzialmente temuto da larga parte dei cittadini e considerato da troppi come un insieme di apparati dai quali guardarsi, mentre il Comune è tendenzialmente amato dalla gente ed è visto come il soggetto istituzionale nel quale più volentieri ci si identifica.

3.6 - Comune e Stato come Istituzioni di prima e di ultima istanza: il ruolo di ultima istanza

Il ruolo, diverso ma simile

La diversa, ma per molti aspetti analoga, natura del Comune e dello Stato ha un risvolto importante anche sotto il profilo del ruolo, diverso ma allo stesso tempo assai simile, che entrambi svolgono nei confronti della comunità e delle attese che entrambi suscitano da parte dei cittadini.

Sia il Comune sia lo Stato si pongono come le due grandi Istituzioni alle quali compete, comunque e in ogni caso, provvedere di fronte alle esigenze di una comunità.

Comune e Stato condividono in questo senso il carattere di *istituzione di prima e, allo stesso tempo, di ultima istanza*.

In questo senso Comune e Stato sono le due realtà che vanno molto al di là del puro dato dell'essere entrambi componenti e articolazioni di un'amministrazione policentrica qual è quella disegnata oggi dal Titolo V (ma in realtà già presente fin dall'origine nel dettato dell'art. 5 della Costituzione).

Sono entrambi le due vere *amministrazioni di chiusura*: quelle alle quali, a seconda del tipo e delle dimensioni dei problemi che devono affrontare, i cittadini e le comunità guardano quando non è chiaro chi debba intervenire, o quando chi deve intervenire non è, per qualunque motivo, in grado di farlo.

Stato e Comune condividono dunque nella tradizione italiana la caratteristica di essere le due Amministrazioni (ma in realtà è meglio dire le *Istituzioni* perché il ruolo va ben oltre quello puramente amministrativo), alle quali i cittadini guardano per vedere risolti comunque in ultima istanza i loro problemi.

Peraltro va tenuto presente che nella realtà effettuale questi soggetti non sono concepiti come due Istituzioni poste l'una rispetto all'altra in posizione gerarchica o di reciproca supplenza, nel senso che i cittadini pensino di doversi appellare allo Stato quando il Comune non risponde adeguatamente, o al Comune quando è lo Stato a non rispondere.

La situazione è diversa.

A seconda delle circostanze, vi sono casi in cui i cittadini si aspettano che intervenga comunque e innanzi tutto il Comune, mentre vi sono altri casi nei quali l'attesa è rivolta prima di tutto verso lo Stato.

... l'ultimissima istanza

Se poi dovessimo chiederci quale delle due Istituzioni è percepita come quella di ultimissima istanza, quella cioè che si pensa debba rispondere comunque, sempre e ad ogni costo, allora dovremmo certamente guardare al Comune.

E' al Comune, infatti, che il cittadino si rivolge quando non ha altro interlocutore, fiducioso, quantomeno, che il Sindaco sia in grado di far intervenire chi avrebbe dovuto provvedere e non ne è stato capace. Una aspettativa che può giungere fino al punto di attendersi, e non necessariamente a torto, che in circostanze eccezionali il Sindaco agisca comunque, anche esercitando poteri che ordinariamente spetterebbero ad altre autorità.

L'esperienza di ogni giorno

Di nuovo l'esperienza di ogni giorno ci conferma la verità di queste considerazioni: basti pensare ai molti fenomeni, anche recenti e recentissimi, in cui i Sindaci hanno segnalato al Ministro dell'Interno esigenze di sicurezza, chiedendo comunque interventi straordinari o poteri straordinari di interventi, e al modo col quale il Ministro e il Governo hanno risposto. Ma al di là dell'esperienza concreta e quotidiana, vi sono anche elementi strutturali dell'ordinamento a confortarci in questa analisi.

Elementi strutturali

Non è un caso infatti che da sempre i Sindaci ricoprano nell'ambito del nostro ordinamento anche la posizione di Ufficiali di Governo e che, quando la situazione lo giustifichi, essi possano emanare ordinanze d'urgenza, attivando così poteri emergenziali tipici di un'autorità di emergenza, e dunque, per definizione, di un'autorità di ultima istanza.

Né è un caso che da sempre sul territorio le sole due autorità emergenziali, dotate di un potere molto ampio di emanare ordinanze d'urgenza, siano state e siano tutt'ora i Sindaci come vertici delle Amministrazioni comunali che assumono anche il carattere formale di Ufficiali di Governo, da un lato; i Prefetti come rappresentanti del Governo sul territorio, dall'altro.

Il Patto territoriale per la Sicurezza

In questo senso, il Patto territoriale per la Sicurezza, stipulato tra Ministero dell'Interno e ANCI lo scorso 20 marzo 2007 e quelli successivamente stipulati da diverse Amministrazioni comunali, non fanno che ribadire un aspetto proprio della realtà comunale che l'ordinamento ha sempre avuto presente e ha sempre sostanzialmente regolato all'interno di un quadro giuridico-formale di antica origine. Un quadro giuridico-formale peraltro che è restato sostanzialmente immutato fino alle più recenti proposte contenute nei disegni di legge governativi che costituiscono il c.d. "pacchetto sicurezza".⁸

Autorità sanitaria e altri compiti

⁸ Il riferimento è al pacchetto di disegni di legge approvato dal Governo il 30 ottobre 2007. In realtà su questo terreno l'ordinamento sta profondamente cambiando. Esso infatti è sottoposto a un interessantissimo processo evolutivo che vede sempre più dilatarsi il ruolo dei Sindaci, e sempre più assegnare loro funzioni e responsabilità che riguardano anche il terreno della sicurezza e dell'ordine pubblico, finora gelosa riserva di potere e di competenza dello Stato. Si tratta di un processo che, anche se chiarissimamente delineato già nell'ambito dei già citati patti per la sicurezza stipulati tra Ministero dell'Interno ed alcuni grandi Comuni italiani negli scorsi mesi, è ancora in una fase magmatica. Esso però si muove secondo linee evidentissime che, ben a ragione, hanno già suscitato non solo interesse ma anche legittime preoccupazioni da parte dei Sindaci e dei Comuni. Il rischio, infatti, è che lo Stato centrale tenda a "scaricare" sempre più sui Comuni responsabilità sinora tipiche dello Stato, sviluppando così anche sul terreno della sicurezza interna e dell'ordine pubblico una forma di "federalismo per abbandono" analoga a quella che già nei primissimi anni novanta si verificò sul terreno finanziario e che anticipò, ma subito dopo rese significativamente necessario, il grandioso, e sfortunatamente ancora incompiuto, disegno di trasformazione dell'Amministrazione italiana che caratterizzò poi la seconda metà degli anni novanta e che è passato alla storia delle nostre Istituzioni come "leggi Bassanini". Non vi è dubbio infatti che nulla può essere più pericoloso per i Comuni che il vedersi conferire nuovi compiti senza avere la certezza di poter contare su adeguate nuove risorse di mezzi, di personale e finanziari. Dunque, se questa tendenza dovesse continuare a svilupparsi (il che avverrà certamente), sarà inevitabile procedere rapidamente anche a trasferire ai Comuni non solo nuove risorse e mezzi strumentali ma anche nuovi poteri e più chiare funzioni.

Né si può dimenticare la figura del Sindaco come autorità sanitaria ed i molti altri casi in cui l'ordinamento riconosce al Sindaco compiti e poteri che vanno ben oltre i compiti ordinari propri del Comune.

Tutto questo, che da sempre costituisce un profilo specifico e particolare della figura del Sindaco, appare spesso nei nostri manuali come un profilo limitato appunto all'organo di vertice dell'Amministrazione comunale visto ancora oggi come una sorta di terminale dell'Amministrazione statale, mentre si tende a considerare l'Amministrazione comunale essenzialmente come un soggetto che fa parte di una catena articolata e plurisoggettiva di diversi livelli di governo.

Un soggetto che, dopo l'abolizione della categoria delle c.d. "spese facoltative" avvenuta già con la l. n. 142 del 1990, è ormai titolare soltanto di funzioni proprie o delegate, ma comunque enumerate, alla stessa stregua di quanto accade per gli altri livelli di governo.⁹

La tesi che qui si vuole sostenere, invece, è che i poteri emergenziali del Sindaco, anche se tutt'ora collocati prevalentemente in capo al Sindaco come Ufficiale di Governo, non sono altro che il profilo giuridico adottato da più di un secolo dall'ordinamento italiano per dare peso e sostanza giuridica a una realtà assai più concreta, indissolubilmente legata al rapporto strettissimo che vi è fra Amministrazione comunale e comunità.

In questa ottica i poteri del Sindaco, specialmente quelli di natura emergenziale, non avrebbero mai dovuto essere visti, come invece dall'unificazione in poi sempre ha fatto la dottrina giuspubblicistica italiana privilegiando il dato formale su quello sostanziale, come aspetti specifici del Sindaco in quanto Ufficiale di Governo, distinto e diverso dal Sindaco in quanto capo dell'Amministrazione comunale.

Essi, infatti, sono sempre stati piuttosto la prova provata che il Comune e il suo organo di vertice sono nella realtà la *amministrazione di ultima istanza*, quella che necessariamente viene in prima linea nei momenti emergenziali del sistema, quando si tratta comunque di dare una risposta immediata alle necessità concrete dei cittadini¹⁰.

Che poi nella cornice iperstatalista dell'ordinamento italiano *pre* e, soprattutto, *post* unificazione, questa amministrazione emergenziale abbia potuto continuare a operare solo a condizione di essere compressa dentro la categoria giuridica del Sindaco come Ufficiale di Governo, nulla toglie al fatto che questa è la natura più vera e più propria di questa realtà istituzionale.

Quando dunque vogliamo pensare al Comune nella sua realtà di fatto prima ancora che come a un'entità giuridica, è a questo che dobbiamo pensare.

⁹ In realtà il modo di concepire l'Amministrazione comunale ha subito nel tempo mutamenti significativi. Fino a metà degli anni sessanta fu difficile riuscire a far prevalere il nuovo e costituzionalmente corretto concetto di ente espressione di autonomia in luogo della precedente qualificazione di ente di decentramento autonomo. Ora si rischia di scolorire in qualche modo la specificità del Comune nell'ambito di una riunione di autonomie allargata all'intero sistema dei livelli di governo territoriale previsto dall'art. 114 Cost. Il che, per un verso è certamente corretto e corrispondente al dato costituzionale, ma per un altro verso rischia di appannare troppo la specificità del Comune.

¹⁰ Il che non toglie, ovviamente, che alcuni poteri conferiti tradizionalmente al Sindaco quale Ufficiale di Governo siano sempre stati concepiti dal Sovrano (all'epoca delle monarchie assolute), dallo Stato in epoca più moderna come esercitati direttamente e immediatamente nell'interesse dell'amministrazione centrale: si pensi su questo piano ad esempio all'anagrafe, funzione concepita alcuni secoli fa come essenziale soprattutto ai fini della leva militare. Tuttavia questi profili, che indubbiamente devono essere tenuti presente e che non toccano direttamente la figura del Sindaco e del Comune come amministrazione emergenziale di ultima istanza, danno per altro verso concreta testimonianza del fatto che sia il Sindaco che il Comune, quali che fossero i nomi adottati nel tempo per indicare queste figure, sono sempre stati percepiti come l'amministrazione di prima istanza. Quella cioè alla quale affidare anche quei compiti di interesse dello Stato che meglio avrebbero potuto essere svolti da chi più di ogni altro potere era vicino alle persone e alle Comunità. Il che poi è come dire che già ai tempi del Re Vittorio Amedeo di Savoia si sapeva bene che i Comuni (allora chiamati spesso "fuochi") erano l'amministrazione più vicina alle Comunità, e dunque quella che meglio di ogni altro poteva adempiere a compiti che richiedessero conoscenza della realtà concreta delle diverse Comunità. Anche qui si potrebbe dire: *nulla di nuovo sotto il sole*.

Si tratta di un aspetto che è così strettamente connesso alla realtà delle comunità che rispetto ad esso non è possibile distinguere fra Comuni grandi, medi e piccoli. Tutti i Comuni, per il fatto stesso di essere tali, condividono questa caratteristica e sono chiamati comunque a operare come istituzioni di ultima istanza.

3.7 - Comune Stato come Istituzioni di prima e di ultima istanza: il ruolo di prima istanza

Individuando il carattere di istituzione di ultima istanza propria del Comune (e del Sindaco) visto come amministrazione di emergenza, abbiamo sottolineato un aspetto fondamentale del ruolo che questi Enti incarnano e che per molti aspetti condividono con lo Stato.

Sarebbe però troppo limitativo confinare nell'ambito dell'amministrazione di emergenza la specificità dei Comuni.

**La necessità e
la capacità
di dare
una prima risposta
alle comunità**

Vi è, infatti, almeno un altro profilo che merita di essere messo in luce: quello della necessità e della capacità di dare sempre e comunque una prima risposta ai bisogni delle comunità, man mano che questi si manifestano.

L'esperienza storica ci dice, infatti, che da quando i cittadini hanno ritenuto che fosse compito della comunità organizzata (e non delle sole organizzazioni religiose di carità o delle singole iniziative provenienti dalle corporazioni e dalla società strutturata: fossero esse gilde, o compagnie di soccorso e misericordia, o quant'altro) provvedere ai bisogni essenziali legati alla sussistenza e al benessere minimo delle persone, è sempre ai Comuni che essi hanno guardato.

Anche su questo piano ci soccorre, come prova, non solo l'esperienza dei secoli ma anche la conoscenza della storia dell'Amministrazione locale negli anni a cavallo tra Ottocento e Novecento.

Dalla grande crisi politica e sociale dell'ultimo decennio dell'Ottocento fino alla riforma Giolitti del 1915, man mano che venivano emergendo nuovi bisogni di intervento pubblico nella sfera comunitaria, e pressanti esigenze di dare risposte ai cittadini nei diversi settori del sociale (dalla tutela della salute a quella dell'igiene e in generale della garanzia dei livelli minimi di sussistenza) è sempre l'Amministrazione comunale che si è trovata in prima linea.

Fenomeno questo che emerse sempre più prepotentemente nell'ultimo decennio dell'Ottocento, grazie anche al fatto che, anno dopo anno, le giunte di molti Comuni vedevano la partecipazione crescente del movimento socialista al governo delle città.

Per qualche anno le amministrazioni comunali operarono prevalentemente forzando il quadro normativo, e ponendosi talvolta anche in duro conflitto col Governo centrale.

Col primo decennio del Novecento il quadro mutò rapidamente, fino a che Giolitti, varando la riforma della legge comunale e provinciale del 1915, istituzionalizzò di fatto il ruolo del Comune come quello di un'Amministrazione naturalmente chiamata a dare nuove risposte ai nuovi bisogni sociali, man mano che questi emergessero. Questo fu in concreto il significato essenziale del riconoscimento della categoria delle spese facoltative, al quale si accompagnò anche l'elaborazione di modelli nuovi di intervento di queste amministrazioni nel settore dei servizi e di intervento diretto nell'economia locale.

Dunque, anche guardando al solo quadro giuridico formale occorre prendere atto che è ben radicata nella tradizione italiana la posizione dei Comuni come istituzioni di prima istanza, chiamate, e spinte dai fatti e dallo stesso legislatore, a intervenire in settori nuovi, sperimentando spesso anche forme organizzative e associative del tutto inesplorate.

La natura di Ente a fini generali, propria della realtà comunale e fondata sul rapporto strettissimo fra Comune e comunità, trovò dunque nella riforma Giolitti il suo primo, pieno, riconoscimento giuridico; ma di puro riconoscimento si trattava appunto, giacché la realtà sottostante veniva da molto più lontano ed era comunque radicata in aspetti ben più profondi che i puri schemi giuridici e normativi della legge statale.

Al Comune si chiede di intervenire

Incontriamo qui dunque un secondo importantissimo aspetto che è proprio del Comune e che costituisce, per così dire, l'altra faccia della figura complessa che abbiamo cominciato a delineare nel paragrafo precedente: quella di una Amministrazione che si pone comunque sempre come la prima istanza alla quale i cittadini si rivolgono. L'Amministrazione alla quale si chiede di provvedere quando nessun altro abbia titolo o dovere di farlo.

La storia passata e la realtà attuale confermano dunque che il Comune è *l'Istituzione non solo di ultima ma anche di prima istanza*.

Anche in questo caso peraltro il Comune condivide questa sua specificità con lo Stato.

Anche lo Stato, come il Comune, è infatti istituzione non solo di ultima ma anche di prima istanza, giacché allo Stato, esattamente come al Comune, si chiede di intervenire laddove si manifestino nuove esigenze e nuovi bisogni.

Anche in questo caso peraltro Comune e Stato non si pongono l'uno rispetto all'altro su piani gerarchici diversi, ma solo su diversi ambiti dimensionali.

E anche in questo caso, esattamente come per l'amministrazione emergenziale di ultima istanza e di chiusura, l'eventuale ritardo o inerzia dello Stato fanno sì che i cittadini si rivolgano al Comune per avere una prima risposta¹¹.

Comune e Stato: enti a fini generali

Di nuovo un aspetto dunque importante che Stato e Comune condividono: quello di essere istituzioni di prima istanza. Proprio per questo essi sono entrambi di fatto Enti a fini generali.

Lo Stato perché il suo ruolo di prima istanza, esattamente come il profilo di amministrazione di ultima istanza, non è altro che un profilo della sua pretesa di porsi come il titolare della sovranità, come tale caricato della responsabilità ultima e prima del benessere dei propri sudditi/cittadini.

Il Comune perché radica il suo ruolo nell'essere Ente espressione diretta e immediata della comunità, proiezione organizzata di una comunità reale di persone che attraverso questa organizzazione condivisa si attendono di risolvere i loro problemi vitali e di ottenere risposta ai loro bisogni fondamentali.

Una realtà questa che nessuna forzatura dell'ordinamento giuridico e nessuna compressione di questi due Enti all'interno di una catena multilivello di strutture e di articolazioni territoriali può far venir meno.

Di nuovo dunque un aspetto che, sia pure per ragioni diverse, tanto lo Stato che il Comune condividono per ragioni di fatto molto prima che per ragioni di diritto.

¹¹ E' proprio questo ciò che capitò a cavallo tra ottocento e novecento, quando uno Stato ancora prigioniero dell'ideologia liberale e attraversato al suo interno da contrasti politici paralizzanti fra le diverse fazioni, si trovò costretto ad accettare di fatto che i Comuni intervenissero in sua supplenza a far fronte alle emergenze sociali di allora. In questo senso la politica giolittiana fu abilissima perché, riconoscendo ai Comuni compiti nuovi e nuove possibilità di intervento, scaricò totalmente sui Comuni compiti che ben a ragione avrebbero dovuto essere svolti dallo Stato. Non a caso del resto solo un paio di decenni più tardi, sotto uno Stato più forte e più autoritario come quello fascista, gli interventi nel settore del sociale furono di fatto tolti ai Comuni ed esercitati tutti dallo Stato, o direttamente o attraverso suoi enti strumentali a carattere nazionale.

3.8 - Il duplice volto del Comune: il Comune come parte di una rete complessa di governi e amministrazioni territoriali multilivello

Il ruolo del Comune fra variabilità e stabilità

Si tratta ora di cominciare a tirare qualche prima conclusione dal ragionamento sin qui svolto.

Tutti i richiami fatti sia alla storia del nostro Paese sia al succedersi nel tempo dei diversi quadri e contesti normativi, ci confermano che il Comune ha una posizione assolutamente peculiare nel sistema italiano: quella di essere un Ente che si configura come immediata e diretta proiezione di una comunità; che la identifica e in essa si identifica; che proprio per questo è concepito e si concepisce come una istituzione di prima e di ultima istanza, sostanzialmente alla pari dello Stato.

Questo aspetto costituisce il nucleo essenziale e fondamentale del Comune; quello che caratterizza questo livello di governo come una realtà esistente in sé, e preesistente, nelle sue caratteristiche esistenziali, alla stessa normazione statutale.

Questo aspetto così forte è *proprio di tutti i Comuni*, indipendentemente dalla loro dimensione e costituisce ciò che unifica tra loro tutti i Comuni, dal più piccolo, di poche anime, al più grande, di milioni di persone.

Tuttavia nella ricostruzione della realtà fattuale e giuridica di cosa sia il Comune in Italia non possiamo fermarci a questo aspetto.

Il Comune è anche parte di una catena complessa di livelli di governo

Dobbiamo prendere atto, infatti, che *il Comune è anche parte di una catena complessa di livelli di governo* che tutti insieme, dal Comune appunto fino allo Stato, costituiscono quello che l'art. 114 Cost. definisce come Repubblica.

Da questo punto di vista il Comune, pur con tutte le sue specificità che ne fanno comunque un *unicum*, si configura anche come un livello di governo nel quale si articola una comunità, quella comunale, che è anche parte delle altre comunità, via via crescenti per ampiezza e dimensione e che sottostanno agli altri livelli di governo territoriali nei quali si articola la unica e unitaria Repubblica italiana.

In questo contesto, il Comune condivide con gli altri livelli territoriali la caratteristica di essere uno dei terminali di un sistema di governo policentrico e plurisoggettivo, titolare in quanto tale di proprie competenze specifiche e di proprie specifiche responsabilità. Un soggetto che, in questo quadro, ha per definizione competenze specifiche e delimitate e si pone in relazione obbligata con tutti gli altri soggetti, all'interno di un sistema che impone necessariamente un tessuto continuo di relazioni e di raccordi.

La specificità e l'unicità del Comune deve per forza conciliarsi con le caratteristiche e le peculiarità proprie del "sistema complesso" nel quale il Comune è inserito.

A ben vedere, dunque, il Comune ha la caratteristica ineliminabile di presentare un *duplice volto*: quello dell'istituzione di prima e ultima istanza, espressione immediata e diretta della comunità territoriale organizzata; e quello di uno dei livelli di governo di una rete complessa e molto articolata di soggetti, connotati tutti dall'essere soggetti autonomi e titolari di una rappresentanza diretta della comunità ad essi sottostante.

Non solo: nell'ambito del sistema policentrico di cui all'art. 114 Cost., tutti i diversi livelli territoriali sono legittimi titolari delle funzioni e delle competenze che di volta in volta riguardano specificamente le comunità di cui essi costituiscono l'espressione istituzionale e amministrativa.

Da questo punto di vista è estremamente interessante e istruttivo proprio l'art. 118 primo comma Cost., laddove si stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

La norma contiene un giusto riconoscimento del carattere di base del Comune, dell'essere cioè esso il livello di amministrazione più vicino ai cittadini, e dunque quello al quale compete lo svolgimento di ogni funzione che non sia assegnata ad altro livello di governo. Immediatamente dopo, però, questa stessa norma contiene anche la dichiarazione che ogni funzione del Comune può, in linea di principio, essere spostata in capo ad altro livello di governo, laddove vi siano esigenze di esercizio unitario della funzione con riferimento a una comunità territoriale più ampia.

In sostanza questa norma ci dice che *il Comune è "titolare potenziale" di tutte le funzioni* ma che tale "*potenzialità*" si trasforma in "*attualità*" solo a condizione che la funzione non debba essere spostata in capo ad altro livello di governo sulla base dei principi appena richiamati.

Così letta la norma, quella che a prima vista sembrava essere una garanzia assoluta per i Comuni rischia di trasformarsi in una terribile trappola che fa del Comune l'Ente più volatile della catena, quello le cui competenze sono di fatto il residuo di un processo di allocazione delle funzioni che ha come scopo l'individuazione per ciascuna di esse del livello ottimale di governo con riferimento alla dimensione e alle caratteristiche della comunità territoriale sulla quale esse primariamente insistono.

Un rovesciamento di prospettiva

Un rovesciamento di prospettiva che non può certo rimettere in discussione tutto quanto sinora siamo venuti dicendo del Comune, ma che rischia però di fare proprio del Comune il livello di governo più fragile e indifeso di tutta la catena.

Certo: è facile obiettare che così non è perché comunque i Comuni, al pari delle Province, sono protetti dallo scudo delle funzioni fondamentali che, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lettera p), tocca allo Stato assegnare e riconoscere loro.

Tuttavia questa risposta può essere forse meno solida di quanto si possa pensare a prima vista, a meno che non si trovi nella *realtà fattuale* del Comune un *sicuro parametro*. Un parametro, cioè, al quale ancorare un vero e proprio obbligo per lo Stato di riconoscere ai Comuni un livello e un complesso di funzioni fondamentali adeguate non solo al loro ruolo istituzionale all'interno della catena multilivello (che per definizione può variare), ma anche, e soprattutto, alla loro *realtà fattuale* (che invece ha un grado fortissimo di stabilità e di resistenza, perché radicato direttamente nella storia).

In assenza di un parametro così fondato, infatti, lo scudo delle funzioni fondamentali diventerebbe oggettivamente debole, e tutto rimesso a una legislazione statale di per sé variabile e potenzialmente ondivaga.

Per poter fondare un obbligo vero e proprio per lo Stato in ordine al riconoscimento delle funzioni fondamentali che devono essere attribuite ai Comuni, occorre dunque individuare un fondamento solido e forte, che si imponga allo Stato in sede di attuazione dell'art. 117 secondo comma lettera p).

Va da sé poi che un fondamento di tal fatta, una volta individuato, non può che costituire anche un forte elemento di contenimento tanto delle eventuali pretese del legislatore statale che di quello regionale di dare libera applicazione al dettato dell'art. 118 Cost., spostando le funzioni dal Comune agli altri livelli di governo senza avere altro limite che quello dei requisiti specifici contenuti in quella norma.

Merita inoltre osservare che per i Comuni è molto più importante che non per le Province riuscire ad individuare un fondamento solido alla pretesa di vedersi riconosciute le funzioni

fondamentali dallo Stato e tutelate quelle ad esse spettanti più in virtù del loro ruolo di fatto che dall'ex art. 118 Cost. Per le Province infatti è la dimensione territoriale stessa che costituisce il parametro di fondo al quale il legislatore statale deve ispirarsi non solo nel dare attuazione all'art. 118 Cost. ma anche nell'individuare le funzioni fondamentali ex art. 117 Cost.. Al contrario, per i Comuni, la dimensione territoriale varia troppo da Comune a Comune per poter costituire un solido parametro proprio di questo specifico livello di governo.

Si tratta di indagare, dunque, se si possa rinvenire un fondamento solido, che si configuri in sé come un vincolo per lo Stato nell'individuare le funzioni fondamentali da assegnare ai Comuni ai sensi dell'art. 117 secondo comma e, al tempo stesso, anche come un limite alle decisioni legislative di spostamento delle funzioni non ricomprese fra quelle fondamentali, ai sensi dell'art. 118 Cost..

Più chiaramente: si tratta di vedere se la ricostruzione precedentemente fatta del ruolo del Comune quale emerge dalla realtà fattuale e dalla consolidata esperienza storica, può essere utilmente assunta anche come *il nucleo duro e il fondamento indiscutibile* del parametro al quale deve essere ancorata ogni decisione statale in ordine alle funzioni fondamentali da riconoscere al Comune ex art. 117 Cost., e ogni decisione statale e regionale in sede di applicazione dell'art. 118 Cost. in ordine alla allocazione delle diverse ulteriori funzioni amministrative.

3.9 - Il duplice volto dei Comuni e la necessità per i piccoli Comuni di dotarsi di strumenti associativi adeguati al duplice ruolo proprio di questo livello di governo

Procedendo ora al nostro lavoro di tirare pian piano le fila del ragionamento svolto, fino a costruire un solido ordito dal disegno chiaro e intelligibile, possiamo tentare di fare un ulteriore passo in avanti.

Abbiamo visto che il Comune costituisce, nel suo nucleo essenziale, un *unicum* nel sistema disegnato dall'art. 114 Cost..

Abbiamo visto anche che comunque il Comune è allo stesso tempo anche uno dei livelli di governo di una rete articolata e multilivello di Enti territoriali.

E' evidente che disegnare e definire il ruolo del Comune nel sistema costituzionale attuale non può prescindere da entrambi questi profili, così come è chiaro che il parametro in base al quale rispetto ai Comuni il legislatore statale deve operare ex art. 117 secondo comma e il legislatore statale e quello regionale devono agire ex art. 118 Cost., non può che tener conto di questo *duplice volto* del Comune.

Come si è cercato di dimostrare nei paragrafi precedenti, il fondamento primo di ogni riconoscimento del ruolo proprio di questi Enti deve radicarsi innanzi tutto nella realtà fattuale del loro rapporto con la comunità. Rapporto che, come si è detto, fa di questi soggetti un *unicum* nel panorama istituzionale italiano e che assegna a questo soggetto il carattere, condiviso solo con lo Stato, di amministrazione di prima e di ultima istanza.

Di qui bisogna dunque partire, anche per definire quale sia il ruolo complessivo proprio del Comune sia in quanto istituzione di prima e di ultima istanza, sia in quanto parte della rete di soggetti autonomi che il medesimo art. 114 disegna come tessuto, pluralista e unitario a un tempo della Repubblica.

Il ruolo del Comune come parte della rete delle autonomie e dei governi territoriali deve infatti in ogni caso essere definito e assicurato in modo coerente e compatibile col ruolo specifico e proprio del Comune così come fin qui definito.

Da questo punto di vista ci troviamo immediatamente di fronte a una constatazione importante: *la dimensione territoriale di una gran parte dei Comuni italiani è oggi inadeguata a consentire ad essi di svolgere a pieno la funzione di amministrazione di prima e di ultima istanza in una società così complessa come quella attuale.*

Il passare del tempo non è stato influente rispetto all'evoluzione dei bisogni delle comunità, così come l'irrompere sulla scena di tecnologie sempre nuove ha, anno dopo anno, caricato le Amministrazioni locali di potenzialità e di compiti di intervento e di coordinamento impensati e impensabili fino a qualche decennio addietro.

Il processo in corso non è destinato ad arrestarsi in tempi brevi; anzi caso mai subirà accelerazioni sempre più impressionanti, tanto sul piano della *realtà reale* (quella delle cose materiali), quanto sul piano della *realtà virtuale* (quella delle nuove tecnologie della comunicazione elettronica).

Il ruolo

sempre più dinamico del Comune

Dobbiamo dunque pensare a un ruolo sempre più dinamico del Comune anche, e proprio, nell'ambito della suo ruolo fattuale, unico e insostituibile, che si è descritto nelle pagine precedenti.

Un ruolo al quale i Comuni maggiori possono in linea di massima, e almeno per il momento, far ancora fronte senza difficoltà particolari, mentre i Comuni piccoli o piccolissimi perdono giorno dopo giorno, e sempre di più sono destinati a perdere, capacità e incisività di risposta, rischiando così di lasciare drammaticamente priva di tutela adeguata la loro comunità.

Lo stesso peso politico e istituzionale dei Sindaci è oggi per i Comuni piccoli e piccolissimi sempre più a rischio. E questo costituisce un danno inaccettabile per il sistema complessivo e, soprattutto, per le comunità territoriali che sono alla base di quei Comuni.

In questa prospettiva, parzialmente nuova e diversa rispetto alle due linee di pensiero oggi prevalenti e che si sono esaminate nei primi due paragrafi, dotare i piccoli Comuni di idonei strumenti associativi non è più soltanto questione di assicurare, nell'interesse del sistema complessivo, la loro adeguatezza all'esercizio di funzioni specifiche e determinate, di volta in volta individuate dalle leggi statali o regionali di settore.

Quello che viene chiaramente in gioco è molto di più: è il rischio concreto che il ruolo tradizionale e preziosissimo, unico e insostituibile, del Comune e del Sindaco come istituzioni di prima e di ultima istanza entrino in una crisi irreversibile, almeno per tutti i Comuni le cui dimensioni territoriali e organizzative non sono più adeguate a far fronte alle nuove esigenze.

Rischio gravissimo questo, che il sistema complessivo non può permettersi il lusso di correre, anche perché le comunità piccole e piccolissime sono oggi più indifese e meno capaci di autotutelarsi, o di trovare altrove tutela, delle comunità di maggiori dimensioni.

3.10 - L'associazionismo comunale come strumento essenziale per difendere il ruolo storico dei piccoli Comuni e per fondare un solido parametro rispetto all'attività del legislatore statale e regionale

Se si parte da questa prospettiva, si capisce facilmente che dietro al tema dell'associazionismo comunale non sta più oggi semplicemente la ricerca di dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni specifiche e puntualmente individuate: dimensione che di per sé è variabile per definizione, a seconda delle funzioni di volta in volta prese in esame.

I Comuni

continueranno

a svolgere

il loro ruolo storico?

Quello che è in gioco è, invece, la possibilità stessa dei Comuni di continuare a svolgere il loro ruolo storico di presidio primo e ultimo sul territorio, a difesa e rappresentanza delle rispettive comunità. Ruolo che per i Comuni costituisce lo "specifico" stesso della loro essenza e il "fondamento primo" della loro stessa esistenza.

Inoltre, in virtù del ragionamento svolto, la tutela della capacità per i piccoli Comuni di continuare a svolgere anche nel futuro il loro tradizionale ruolo storico è essenziale anche per dare fondamento, oggi e nel futuro, a un solido parametro che vincoli il legislatore statale e quello regionale rispetto al riconoscimento delle funzioni fondamentali e alla allocazione delle altre funzioni amministrative in capo ai Comuni.

In questo contesto il tema delle forme associative dei Comuni assume dunque una valenza del tutto nuova.

Diventa in un certo senso la condizione stessa affinché i Comuni possano continuare a svolgere, anche nella nuova realtà in cambiamento, la funzione tradizionale storica che li ha sempre caratterizzati e che, nella sua specificità e unicità, è irrinunciabile.

Si può dire che in questa prospettiva *l'associazionismo diventa uno strumento essenziale affinché i Comuni, (tutti i Comuni), e i Sindaci, (tutti i Sindaci), possano continuare ad essere anche nel futuro quello che sono stati nel passato.*

3.11 - L'associazionismo come strumento fondamentale dell'azione dei piccoli Comuni e come prima funzione fondamentale che spetta al legislatore statale disciplinare

Questa riflessione peraltro non interessa il legislatore statale soltanto ai fini della costruzione del parametro in base al quale esso può definire le funzioni fondamentali dei Comuni. Essa ha infatti una portata ancora maggiore.

Se si ritiene, come qui si ritiene, che la capacità del Comune di continuare a svolgere nel tempo il suo ruolo storico fondamentale sia la premessa e il parametro per la stessa individuazione delle funzioni fondamentali che ai Comuni devono essere riconosciute dal legislatore statale, giacché queste funzioni devono perlomeno essere in armonia con la proiezione stessa del ruolo fondamentale che essi hanno sempre avuto, allora risulta evidente che nulla è più fondamentale per i Comuni piccoli che dotarsi, attraverso un processo associativo adeguato, degli strumenti istituzionali e organizzativi indispensabili a continuare ad esercitare il ruolo che è loro proprio.

Che poi la capacità di dotarsi di questi strumenti associativi diventi anche presidio di un più ampio diritto al vedersi riconosciute dallo Stato funzioni fondamentali adeguate, e del non meno importante diritto di vedersi più tutelati dalla spoliazione di funzioni ex art. 118 Cost., è, in questo quadro, persino secondario.

**L'associazionismo
si configura
come condizione essenziale
per la stessa sopravvivenza
del Comune
nel suo ruolo storico**

Quello che conta infatti è che l'associazionismo si configura come condizione essenziale per la stessa sopravvivenza del Comune nel suo ruolo storico, e nella sua essenza più profonda.

Dunque ci si può ragionevolmente chiedere se la prima funzione fondamentale alla quale i piccoli Comuni devono dare attuazione e che, peraltro, lo Stato deve riconoscere, prevedere e disciplinare per tutti i Comuni, e particolarmente ai piccoli, non sia proprio quella di poter attivare adeguati strumenti associativi.

Ed è chiaro che la risposta non può che essere positiva, anche perché solo così si può trovare adeguato fondamento costituzionale sia alle norme già esistenti sia a quelle contenute nella Carta delle Autonomie così come oggi in discussione in Parlamento. Fondamento senza il quale la stessa costituzionalità di norme statali siffatte potrebbe essere messa seriamente in discussione alla luce di una lettura restrittiva e formalista del testo dell'art. 117 secondo comma lettera p).

3.12 - L'associazionismo come strumento indispensabile ai piccoli Comuni per far fronte alle esigenze e ai bisogni delle società mature. L'associazionismo come strumento necessario per evitare la disattivazione di fatto dei piccoli Comuni. Il fondamento costituzionale dell'associazionismo obbligatorio

E' ora possibile collocare in una prospettiva più ampia ma anche più corretta il tema dell'associazionismo comunale.

Alla luce di quanto si è detto sin qui, esso si può porre, anzi oggi certamente si pone come uno strumento necessario per i Comuni piccoli e piccolissimi al fine di mantenere il ruolo loro proprio e la loro funzione storica.

Una sorta di "disattivazione di fatto" del disegno costituzionale?

Di più: si può dire che in queste realtà diventa una condizione istituzionale necessaria perché il ruolo del Comune piccolo non sfumi fino al punto dal costituire una sorta di "disattivazione di fatto" del disegno costituzionale. Un disegno costituzionale che, è bene rammentarlo, oltre ad avere la valenza giuridica propria delle norme costituzionali, è anche il riconoscimento di una dimensione organizzativa che è "dimensione esistenziale" delle comunità radicate sul territorio.

Infatti è chiaro che se da un lato i Comuni sono troppo piccoli per continuare a svolgere a pieno titolo anche nella nuova realtà sociale la loro funzione storica di presidio primo e ultimo delle loro comunità, e dall'altro il processo associativo non si concretizza, il risultato ultimo non può che essere che una parte ampia di territorio e una quota rilevante di popolazione si trova ad essere strutturata in Comuni che, almeno nei settori strategici della nuova società matura e dei nuovi bisogni, rischiano di essere solo il simulacro pallido delle antiche e gloriose istituzioni. Il che significa che queste comunità potrebbero perdere di fatto, almeno in parte, il loro tradizionale punto di riferimento; proprio quello che costituisce un elemento indispensabile per la loro stessa piena possibilità di vita democratica.

Sotto un altro profilo poi si può dire che se l'analisi qui svolta è anche solo in parte condivisa, o almeno condivisibile, la disattivazione di fatto dei piccoli Comuni rispetto al loro tradizionale ruolo storico si tradurrebbe in un *vulnus* rilevante a tutto il sistema costituzionale. La nostra Costituzione, infatti, delinea una Repubblica basata su un articolato sistema di autonomie territoriali, nell'ambito del quale l'esistenza di Comuni attivi e operativi costituisce certamente un elemento portante.

Una Costituzione e una Repubblica che presuppongono che l'intero territorio sia coperto da una rete solida e coesa di amministrazioni comunali. Amministrazioni che comunque l'art. 118 Cost. configura come le amministrazioni di base e allo stesso tempo come le amministrazioni titolari di ogni funzione non assegnata ad altri livelli di governo.

Un fondamento costituzionale al principio dell'obbligatorietà dell'associazionismo comunale

Se si condivide la ricostruzione qui proposta e l'approdo al quale si è arrivati, non è difficile trovare un fondamento costituzionale al principio dell'obbligatorietà dell'associazionismo comunale.

Il dotarsi di robuste forme associative in conformità con la legge statale adottata ex art. 117 comma secondo Cost., si configura infatti come un'attività tanto più fondamentale quanto più essa, almeno per i piccoli Comuni, è strumentale non solo all'esercizio delle

altre funzioni fondamentali assegnate, ma anche, e soprattutto, alla conservazione stessa del ruolo di questi Enti.

Da questo punto di vista pare del tutto accettabile che lo Stato, nell'ambito del potere ad esso attribuito dall'art. 117 comma secondo della Costituzione, possa prevedere che i Comuni *debbano* associarsi, secondo modalità e con procedimenti individuati dallo stesso legislatore statale.

Peraltro occorre sottolineare anche che solo il legislatore statale può adottare questa legislazione. Infatti il solo modo per sostenere la compatibilità col quadro costituzionale di un associazionismo a carattere obbligatorio è quello di configurarlo come una condizione strumentale al mantenimento stesso del ruolo dei Comuni; dunque come una funzione fondamentale che i Comuni interessati possono (devono) essere chiamati a svolgere preliminarmente ad ogni altra funzione, quale condizione stessa della sopravvivenza del loro ruolo.

3.13 - Luci e ombre della ricostruzione avanzata: ipotesi "chiuse" e problemi "aperti"

Un approdo di questo genere consente di chiudere definitivamente alcune ipotesi ma lascia certamente aperti numerosi problemi.

No al puro spontaneismo degli Enti interessati

Fra le ipotesi che chiude vi sono certamente quelle che immaginano di poter rimettere la definizione dei modelli associativi alle legislazioni regionali, ovvero al puro spontaneismo degli Enti interessati.

Il rilievo che in questa costruzione assume l'associazionismo non consente, infatti, di immaginare modelli regionali differenziati (come sarebbe invece possibile se l'associazionismo fosse concepito come strumentalmente legato all'esercizio di alcune specifiche ed enumerate funzioni); né consente di rimettere tutto allo spontaneismo degli Enti territoriali (come sarebbe possibile se esso fosse concepito unicamente come finalizzato ad elevare il livello funzionale di attività dei singoli Enti su specifici settori di attività).

Allo stesso modo, questa impostazione permette di escludere senza ombra di dubbio che la mancata attuazione di forme associative possa essere sanzionata con lo spostamento della funzione a un livello superiore. E' evidente, infatti, che se è già singolare, e sostanzialmente inaccettabile, immaginare di spostare senza vincoli una funzione dal livello comunale a quello provinciale, è ancora più impensabile spostare il ruolo stesso dei Comuni a un livello superiore.

I problemi ancora aperti

I problemi che la ricostruzione qui avanzata lascia ancora aperti sono però ugualmente numerosi.

Il primo fra tutti è quello legato al fatto che, come si è detto nei primi paragrafi, l'articolazione comunale, anche e soprattutto a livello di Comuni piccoli o piccolissimi, varia enormemente da area ad area del Paese.

Appare, dunque, difficile immaginare che l'attuazione del modello associativo possa avvenire senza adattamenti alle specificità regionali e locali. Così come appare improbabile che questi adattamenti possano avvenire unicamente con il coinvolgimento dei soli Comuni interessati.

Questo significa che, fermo restando il ruolo dello Stato nel definire i tratti essenziali di un associazionismo comunale concepito come espressione di una funzione fondamentale posta in capo agli stessi Comuni, è essenziale che la legge dello Stato lasci un ruolo

adeguato anche al legislatore regionale, almeno per quanto riguarda l'individuazione in concreto delle dimensioni e degli ambiti territoriali dei singoli fenomeni associativi. E' evidente infatti che tali ambiti possono variare a seconda delle diverse Regioni, delle diverse zone territoriali e anche delle diverse tradizioni locali.

Infine, resta aperto il problema dei problemi: come conciliare l'obbligatorietà del processo, che giuridicamente e costituzionalmente, è sostenibile, con il rispetto di una autonomia comunale che di fatto non deve e non può essere mortificata e violentata, pena seri rischi di costituzionalità e comunque la perdita stessa della capacità e della possibilità di fatto di raggiungere l'obiettivo al quale si mira?

E' evidente infatti che, quale che sia il modo che la legge statale lascia al legislatore regionale, non si può pensare a forme associative che, ferma restando la loro obbligatorietà, siano imposte dall'alto, senza un adeguato coinvolgimento dei Comuni interessati.

Il discorso fin qui svolto sembra dunque giungere ora a un punto dal quale tutto sembra dover ricominciare. E forse è così.

Ma certo è importante avere chiara la consapevolezza di quale è la reale posta in gioco che sottostà al tema dell'associazionismo comunale per i Comuni piccoli e piccolissimi. E forse le considerazioni qui svolte possono non essere inutili a questo scopo.

Capitolo 4

EVOLUZIONE E STATO DELLA NORMATIVA NAZIONALE.

LE INTESE RAGGIUNTE IN CONFERENZA UNIFICATA

IN TEMA DI GESTIONI ASSOCIATE INTERCOMUNALI

di Daniele Formiconi - *Responsabile ANCI Area Piccoli Comuni/Associazionismo/Welfare*

4.1 - Il quadro attuale

Forte ridislocazione di competenze

Negli ultimi anni si è attuata una forte ridislocazione di competenze verso tutti i Comuni. Il mutato quadro costituzionale, inoltre, ha stimolato ulteriormente gli stessi Enti verso la ricerca di maggiori capacità amministrative e di una migliore adeguatezza per poter far fronte a tali nuove responsabilità.

Nei piccoli Comuni, caratterizzati comunemente dall'essere Enti con una popolazione non superiore ai 5.000 abitanti, tale ricerca ha assunto e assume sempre più un significato del tutto specifico: quello dello sviluppo dell'Associazionismo intercomunale, inteso come risposta concreta alla richiesta di nuove sinergie proveniente dai territori, spinti a fare sistema per garantire il proprio futuro.

I cittadini delle comunità locali, ovunque residenti, hanno fortemente incrementato la domanda quantitativa e qualitativa di servizi, anche diversificandone la richiesta.

Troppo spesso, però, le Amministrazioni locali dotate di minori risorse, di strutture insufficienti o a volte inesistenti e caratterizzate dalla carenza di personale, non sono state in grado di dare risposte che garantissero il diritto dei cittadini di usufruire di servizi e prestazione pubbliche adeguate.

Per far fronte a tali richieste, in questi anni, l'esercizio effettivo del principio di sussidiarietà è stato interpretato da migliaia di Amministratori di altrettanti piccoli Comuni, come condizione per uno sviluppo senza precedenti della capacità di rendere competitivi i territori ed in grado di interpretare al meglio le esigenze del nuovo millennio.

La cooperazione intercomunale

Per i piccoli Comuni il principio di adeguatezza richiama e sempre più "impone", il tema della cooperazione intercomunale per la gestione associata delle funzioni e dei servizi.

Dal 1990 ad oggi, con particolare accelerazione dopo gli anni 1999/2000 (legge 265/99 e DLgs. 267/2000, TUEL) tra le diverse forme di gestione associata di funzioni e servizi comunali previste dal nostro ordinamento, l'Unione di Comuni - ex art. 32 del TUEL - rappresenta certamente quella maggiormente innovativa, seppure la più ambiziosa e impegnativa da realizzare.

Connaturata da prospettive di durata, di flessibilità e di stabilità maggiori, questo Ente locale ha riscontrato il maggiore gradimento dei piccoli Comuni da quando è stata eliminata la prospettiva della fusione obbligatoria prevista dalla legge 142 del 1990, successivamente rimossa dalla legge 265 del 1999.

Attraverso l'Unione di Comuni, i territori ed i Comuni che decidono di mettersi insieme, maturano ed esprimono – innanzi tutto - una volontà di collaborazione tendenzialmente

generalista, costruita su ambiti territoriali omogenei e con vocazioni unitarie, oltre che su di una riorganizzazione più efficiente ed efficace del personale, delle strutture e delle procedure comunali.

Va considerato, inoltre, che attualmente tutto ciò è già una realtà per 294 Unioni di Comuni, rappresentative dei circa 1.300 Enti che ne fanno parte e che hanno visto crescere, in pochi anni, il numero e la qualità dei servizi erogati ai cittadini.

A fronte di un'attenzione ancora incerta e differenziata da parte dei diversi livelli istituzionali, si assiste, nel contempo, a una sempre maggiore consapevolezza da parte delle Autonomie locali di essere arrivati a un punto di non ritorno rispetto alla necessità di cogliere il carattere strategico di una scelta fondata sulla cooperazione intercomunale fortemente incentivata.

In molti Paesi della stessa Unione Europea, già avviati da tempo verso molteplici forme di cooperazione, è ormai matura la consapevolezza che oltre un certo livello di integrazione territoriale per singoli settori (quello rurale e turistico ad esempio) si possa procedere solo con una forte intesa di carattere politico tra gli Enti locali, in grado così di "spingere", orientare e ottimizzare gli sforzi e le risorse comuni.

Il nostro Paese ha bisogno di investire nelle politiche di Associazionismo intercomunale. Perché ciò accada è necessario che la legislazione nazionale e quella regionale siano coerenti e coordinate operando scelte condivise, secondo le diverse specificità delle realtà regionali, sulla base di alcuni "criteri di tenuta" individuabili e validi ovunque.

L'attuale quadro di risorse e di normative dedicate, statali e regionali risulta ancora eccessivamente sottodimensionato rispetto all'importanza strategica dei processi da sostenere.

Per l'importanza dell'obiettivo di riforma da attuare con il riordino territoriale istituzionale organizzato attorno alle Unioni di Comuni, la condivisione strategica tra tutti i livelli istituzionali della Repubblica è condizione essenziale di perseguibilità.

Attorno a questo obiettivo devono esercitarsi, ciascuno con le proprie competenze e nel rispetto del principio di leale collaborazione, tutti gli Enti ed i livelli istituzionali della Repubblica.

4.2 - Le Unioni di Comuni e le forme associative previste dal Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali (D.Lgs n. 267/2000)

T.U.E.L.

Sebbene da tempo in fase di aggiornamento con il nuovo dettato costituzionale ed in attesa della definizione della Carta delle Autonomie locali è, tuttora, il Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali - D.Lgs. 267/2000 - a contenere le disposizioni nazionali vigenti in materia di Unione di Comuni e forme associative tra Enti locali.

Il T.U.E.L. riassume, quindi, la legislazione nazionale segnata, in particolare, dall'inversione di tendenza operata con la legge n. 265 del 1999 e dall'evoluzione successiva di tali tematiche.

Dalle forme più semplici e con scadenza predeterminata a quelle più complesse e con prospettive di maggiore durata e stabilità, tutte possono utilmente concorrere, seppure partendo con gradi diversi di integrazione, all'obiettivo di "ottimizzare il sistema" rafforzando gli Enti nella loro azione di governo del territorio e nell'erogazione di migliori servizi ai cittadini.

Queste, in sintesi, le forme associative messe a disposizione dal capo V del T.U.E.L.

4.2.1 Unioni di Comuni

**Sviluppo,
arresto
e ripresa**

Sebbene questa forma associativa viva fasi alterne di sviluppo e, a volte, di arresto ma poi ancora di ripresa, è possibile rilevare una graduale e costante crescita del fenomeno nel suo complesso.

L'incertezza normativa, regolamentare e finanziaria purtroppo ancora troppo evidenti in materia, determinano un quadro piuttosto incerto delle politiche di settore, comprimendo le forti potenzialità di sviluppo locale, invece, sempre più manifeste da parte dei territori.

L'impegno dell'ANCI

Anche per questi motivi prosegue in questa direzione l'impegno dell'ANCI in favore dei piccoli Comuni, nella consapevolezza delle difficoltà di carattere generale che essi si trovano ad affrontare e del beneficio che potrebbe produrre un più deciso sostegno ad uno sviluppo coerente ed armonico dell'Associazionismo intercomunale.

L'affermazione di una diversa e più moderna cultura dell'amministrare potrà, infatti, garantire al meglio, la creazione di livelli più adeguati per gli aspetti sociali, culturali, storici ed ambientali dei Comuni italiani, contribuendo alla tutela ed al rilancio dell'identità del nostro Paese; per questo motivo occorre un impegno chiaro e strategico in tale direzione da parte tutti i livelli istituzionali.

In particolare, il modello di forma associativa rappresentata dalle Unioni di Comuni ex art. 32 del TUEL, per ciò che comporta già in termini di sviluppo concreto del territorio (290 Unioni per 1.300 Comuni e circa 4 milioni di cittadini rappresentati), necessita di un deciso impegno culturale, normativo e finanziario in tale direzione.

Le notevoli innovazioni introdotte dal legislatore hanno aperto nuove e più stimolanti prospettive alla diffusione, presso le Amministrazioni locali, di questa importante forma di sinergia intercomunale, finalizzata preliminarmente alla realizzazione in maniera più ottimale di servizi e funzioni ma anche, in quanto nuovo Ente locale, volta a costruire una maggiore e benefica sinergia che rafforza l'intero territorio nazionale, con sostanziale crescita di competitività e appetibilità di aree sinora considerate disagiate.

Una vera rivoluzione

Gli elementi che hanno inciso maggiormente nel realizzare questa vera rivoluzione possono essere individuati in sette passaggi fondamentali.

1) Affermazione del principio della volontarietà incentivata.

Questa impostazione ha consentito di passare dalle 16 Unioni "pioniere" costituitesi negli anni Novanta alle 290 attualmente monitorate su tutto il territorio nazionale.

Ma il dato forse maggiormente significativo è rappresentato dal totale dei circa 1.300 piccoli Comuni, di cui il 95% circa con meno di 5.000 abitanti, unitisi volontariamente in pochi anni.

Un fatto certamente storico e senza precedenti nel nostro Paese, tenendo conto delle forti e radicate identità di cui esso è costituito trovando così, nelle Unioni, la possibilità della loro stessa valorizzazione e conservazione.

2) Eliminazione del vincolo della fusione obbligatoria.

Dapprima con la legge n. 265/1999, di modifica della legge 142/1990, successivamente con il D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), si è passati dal principio dell'obbligatorietà della fusione – dopo dieci anni dei Comuni partecipanti all'Unione – a un approccio facoltativo basato sull'affermazione del principio della volontarietà.

L'obbligo della fusione programmata ha, di fatto, inibito la diffusione di questi processi per un decennio, rallentando fortemente lo sviluppo di nuove forme di *governance* necessarie agli Enti locali per accrescere la propria competitività.

È, inoltre, opportuno riflettere in merito alla circostanza che, proprio dall'entrata in vigore della nuova normativa, in un crescente numero di casi si parla di sempre più probabili fusioni – ovviamente volontarie – sia tra quei Comuni che ormai da anni hanno scelto l'Unione, sia tra quelli che sarebbero pronti ad effettuare direttamente questo passaggio.

3) Eliminazione del limite dei 5.000 abitanti per i Comuni partecipanti all'Unione.

Sebbene l'Unione di Comuni, come le altre forme associative, resti rivolta principalmente ai Comuni con tale dimensione demografica, il legislatore ha inteso promuovere, presso tutti gli Enti, la ricerca di ambiti di adeguatezza ottimali per la gestione associata di servizi e funzioni comunali.

4) Eliminazione del vincolo dell'appartenenza alla stessa Provincia e della contiguità territoriale.

Anche il superamento di questi limiti rientra in una logica volta più al raggiungimento del risultato finale che alla predefinizione di schemi poco flessibili e vincolanti nella ricerca dei migliori ambiti di adeguatezza possibili.

5) Decreto del Ministero dell'Interno n. 318 del 1° settembre 2000.

Altro passaggio certamente di sostegno allo sviluppo delle Unioni è rappresentato dal Decreto del Ministero dell'Interno n. 318 del 1° settembre 2000 e delle successive modificazioni introdotte con il DM 289 del 1 ottobre 2004.

Tale D.M. contiene il regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento dell'esercizio associato di funzioni comunali. Numero e qualità dei servizi, numero dei Comuni associati e popolazione coinvolta sono, in estrema sintesi, i criteri regolatori che hanno dimostrato, sino ad oggi, la loro applicabilità su tutto il territorio nazionale.

6) Interventi regionali aggiuntivi a quelli statali.

In linea con un'azione di sostegno e di sviluppo quanto più omogeneo della cooperazione tra Enti locali che, per la sua rilevanza, deve essere attuata diffusamente su tutto il territorio nazionale, sono sempre più previsti interventi di carattere regionale.

Le peculiarità geografiche dei territori, gli obiettivi differenziabili per priorità di programmazione o urgenze, possono e debbono essere messi in risalto ed affrontati tramite uno specifico ed opportuno intervento di tutte le Regioni.

Appare evidente che a livello regionale potranno essere affrontate al meglio, ad esempio, le problematiche inerenti la dimensione demografica dei Comuni che intendono associarsi o la tipologia dei servizi e delle funzioni che necessitano di incentivi maggiori, in un quadro però di tenuta dell'insieme delle politiche di Associazionismo.

È questo il significato essenziale di quanto disposto dall'art. 33 del T.U.E.L., laddove prevede in ogni comma un forte richiamo in tal senso.

L'intervento regionale a favore delle Unioni e delle forme di associazionismo assume, quindi, un ruolo determinante e complementare a quello statale, per uno sviluppo armonico del nuovo assetto della Repubblica.

Attualmente, si riscontra un crescente impegno regionale in questa direzione; in particolare, in quelle le Regioni in cui è maggiore la presenza dei piccoli Comuni, pur rimanendo ancora molto da realizzare in relazione alla rilevanza del tema.

7) Riforma del Titolo V della Costituzione.

La significativa riforma costituzionale, avvenuta con legge n.3 del 2001, ha collocato i Comuni in una posizione di maggiore autonomia e responsabilità rispetto al passato.

L'ANCI ha sempre sostenuto che i piccoli Comuni possano e debbano avere un ruolo insostituibile nel nostro Paese; oggi non solo per già convinte e argomentate motivazioni sociologiche, politiche o storico-culturali, ma anche per un ragionamento giuridico fondato

nella riforma costituzionale del Titolo V, tutti i livelli di governo sono chiamati a prenderne atto.

Per svolgere al meglio l'esercizio delle funzioni amministrative, il singolo piccolo Comune deve però essere posto in condizione di scegliere la forma organizzativa e amministrativa in cui riconoscersi.

La scelta delle Unioni comunali intende affermare qualcosa di più di una gestione associata pura e semplice ed a questo meramente strumentale; il valore aggiunto di questa forma associativa risiede nella condivisione di un progetto politico per lo sviluppo di un territorio, nel creare, quindi, le condizioni per dare risposte più efficienti alle popolazioni ed attirare il mondo delle imprese; il tutto in un'ottica di rispetto delle singole individualità alle quali non è utile rinunciare.

La normativa

Art. 32

del Capo V del T.U.E.L.

Dal punto di vista strettamente normativo le Unioni di Comuni sono disciplinate dagli artt. 32 e 33 del Capo V del T.U.E.L.

Come previsto dall'art. 32, comma 1, del D.Lgs. 267/2000, T.U.E.L., l'Unione può essere costituita tra due o più Comuni – non più obbligatoriamente contermini – allo scopo di gestire congiuntamente una pluralità di funzioni comunali.

Le Unioni di Comuni sono Enti locali dotati di personalità giuridica propria. Adottano un proprio Statuto che individua gli organi, le modalità per la loro costituzione, le funzioni svolte e le risorse corrispondenti.

La definizione di "Enti locali" espressa dal comma 2 rappresenta certamente un aspetto di non poca rilevanza.

Questa definizione giuridica delle Unioni ha inteso conferire a questa forma di associazionismo una precisa rilevanza e dignità, equiparandole agli altri Enti locali già esistenti e soprattutto, estendendo ad esse la stessa natura giuridica.

Lo Statuto deve essere approvato, con l'atto di adesione all'Unione, dai Consigli dei Comuni partecipanti che concordano così le regole fondamentali per l'amministrazione coordinata delle attività ed i mezzi finanziari dell'Unione, con possibilità di adeguare, in qualsiasi momento, le regole predette secondo le esperienze realizzate nel tempo.

In merito alla procedura da seguire per integrare la composizione dell'Unione, in considerazione dell'autonomia statutaria e regolamentare riconosciuta alle Unioni di Comuni dall'art. 32 del Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali, oltre che ad evidenti esigenze di funzionalità, semplificazione amministrativa ed economia dei costi di gestione, l'adesione all'Ente di nuovi Comuni si intende perfezionata con le delibere dei relativi Consigli e subordinata alla modifica dello Statuto dell'Unione, approvata dai Consigli dei Comuni già aderenti.

Non si ritiene, quindi, necessario procedere con una modifica dell'atto costitutivo innanzi al notaio al fine integrare la composizione dell'Ente, condizione invece opportuna in fase di prima costituzione formale dell'Unione.

Allo Statuto è, inoltre, affidata la previsione del Presidente dell'Unione scelto fra i Sindaci dei Comuni interessati e degli altri organi, formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze (comma 3).

Quest'ultimo aspetto costituisce uno degli elementi di maggiore "delicatezza istituzionale", in particolare, nella fase di avvio dell'Unione.

Per questi motivi, nonché al fine di interpretare pienamente la *ratio legis* espressa riguardo alla rappresentanza delle minoranze, il Ministero dell'Interno ha chiarito questo aspetto con una nota emanata per le Comunità montane.

All'indomani dell'approvazione del TUEL è stato, infatti, evidenziato che il principio della garanzia della rappresentanza delle minoranze, a causa della valenza che esso assume nella composizione e nel funzionamento degli organi elettivi, debba essere riconosciuto prevalente e preminente, con l'ovvia conseguenza che le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni trovano applicazione, nel caso di specie, solo se compatibili con quel principio.

Applicazione pratica del terzo comma dell'art. 32 è che il limite quantitativo fissato dall'art. 37, comma 1, in merito alla composizione numerica dei Consigli per fascia di popolazione, non rileva nella sola ipotesi in cui, per l'entità demografica dei Comuni che costituiscono le Unioni verrebbe pregiudicata l'attuazione del principio della partecipazione delle minoranze in seno all'organo rappresentativo dell'Ente di gestione associata.

Nella stessa nota ministeriale si chiarisce, inoltre, come tale deroga non possa essere applicata anche per la composizione dell'organo esecutivo.

In questa fattispecie trova, infatti, applicazione l'art. 47, comma 1, in merito alla composizione delle Giunte, in cui si prevede che la Giunta comunale e la Giunta provinciale siano composte da un numero di Assessori, stabilito dagli Statuti, che non deve essere superiore ad un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei Consiglieri comunali e provinciali, computando a tal fine il Sindaco ed il Presidente della Provincia e, comunque, non superiore a sedici unità.

Il numero dei componenti dell'organo esecutivo non deve essere, quindi, superiore ad un terzo dei membri dei Consigli comunali così come determinati dal citato art. 37, comma 1, riguardo ovviamente all'entità demografica dei Comuni che costituiscono le Unioni di Comuni e le Comunità montane.

Ulteriore elemento di approfondimento a tale riguardo è rappresentato, nel comma 5 dell'art. 32, dalla previsione che alle Unioni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.

In particolare, sempre in relazione alle norme in materia di composizione degli organi, si stabilisce che il numero dei componenti non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Ente.

Probabilmente, in queste definizioni, risiede da un lato la lungimiranza del legislatore che ha inteso definire premesse flessibili e funzionali allo sviluppo delle Unioni.

Da tenere conto che all'epoca della scrittura del disegno di legge poi convertito in legge ed oggi parte integrante del T.U.E.L., esistevano solo 16 Unioni su tutto il territorio nazionale e l'esperienza del decennio precedente non costituiva certo elemento di utile riferimento in tal senso per il legislatore.

Per quanto attiene all'organizzazione interna, le Unioni hanno potestà regolamentare che, tenendo conto dell'insieme dei singoli territori comunali amministrati, dovrà fare riferimento alle funzioni attribuite e potrà estendersi anche ai rapporti finanziari necessari per definire le risorse attribuite o riservate all'Unione e per disciplinare le funzioni che l'Unione potrà esercitare per acquisirle.

Un certo approfondimento meritano le disposizioni in esame per quanto attiene all'oggetto della gestione associata, a volte menzionate solo come funzioni, altre solo come servizi.

L'art. 32, comma 1, del T.U.E.L. stabilisce che le Unioni sono costituite per esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni.

Il riferimento ai servizi appare, invece, chiaramente nel comma 5, dello stesso art. 32, che dispone l'assegnazione alle Unioni degli introiti derivanti dalle tasse, tariffe e contributi relativi ai servizi ad esse affidati.

**Art. 33
del Capo V
del T.U.E.L.**

Nell'art. 33, per quanto concerne l'intervento regionale su tali temi, si fa riferimento ad un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le Unioni.

Pur riconoscendo una certa disomogeneità di scrittura della norma, appare tuttavia evidente l'intento del legislatore volto a promuovere la nascita, anche graduale, di nuove sinergie tra i piccoli Comuni, purché valide e proiettate verso una quanto maggiore possibile cooperazione.

Tra le disposizioni presenti all'art. 33, oltre a quanto sopra accennato, è opportuno porre in rilievo alcuni passaggi che affermano e ribadiscono, anche a livello regionale, i principali criteri ispiratori della riforma.

Nella disciplina delle incentivazioni le Regioni sono tenute ad attenersi ai seguenti principi:

- a) erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione al fine di sostenere il massimo grado di unificazione tra i Comuni;
- b) prevedere comunque maggiori contributi a favore delle Unioni e delle fusioni rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;
- c) promuovere le Unioni senza porre vincoli di alcun tipo alla successiva fusione, prevedendo tuttavia benefici aggiuntivi per le Unioni che deliberino autonomamente e volontariamente, su conforme proposta dei Consigli dei Comuni interessati, di procedere alla fusione.

**Legge n. 116
del 20 maggio
2003**

Un significativo aggiornamento normativo è avvenuto con quanto previsto dall'art. 1-quater, comma 8, del D.L. 31 marzo 2003, n. 50, convertito dalla legge 20 maggio 2003, n. 116.

Con le nuove disposizioni sono state introdotte alcune rilevanti integrazioni della disciplina sulle Unioni.

Innanzitutto, pur mantenendo le Unioni su di un piano di libero accesso da parte dei Comuni di qualsiasi entità demografica, è stata prevista una soglia invalicabile di 5.000 abitanti per il calcolo massimo dei contributi statali spettanti ai singoli Comuni in base ai criteri del D.M. 318/2000 che, tra i parametri per l'erogazione degli incentivi, stabilisce appunto quelli inerenti la popolazione.

Il legislatore ha inteso orientare il quadro normativo e regolamentare in modo da favorire più decisamente i piccoli Comuni, verso i quali la normativa sull'associazionismo è, da sempre, prioritariamente indirizzata, senza però penalizzare esperienze positive che ricomprendano anche Enti di maggiore dimensione.

Si è così ritenuto di non impedire ai singoli Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti di poter far parte di una Unione, in cui spesso possono apportare il proprio benefico know-how, quanto di limitare il contributo statale erogabile per il parametro demografico, anche a fronte dell'esiguità del fondo nazionale delle Unioni in relazione alla forte crescita delle stesse.

Sempre in questa direzione è stata prevista la non erogabilità dei contributi ai Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

A livello regionale potranno essere bene adottati più specifici parametri a tale riguardo di concerto con i Comuni.

4.2.2 Accordi di programma

In caso di notevole complessità

Strumento di ampio coinvolgimento e di ampie intese tra un elevato numero di partner istituzionali, l'accordo di programma è previsto dal legislatore per la realizzazione di azioni, opere ed interventi di notevole complessità.

Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni dello Stato ed altri soggetti pubblici interessati possono, attraverso l'accordo di programma, condurre un'azione integrata e coordinata per il raggiungimento del fine comune prestabilito.

La *ratio* di tale previsione normativa risiede nell'obiettivo di snellire ed abbreviare i tempi dell'azione amministrativa quando per la sua realizzazione debbano essere coinvolti diversi livelli di governo, che definiscono così – all'origine – un consenso unanime nel procedere.

Le specificità dell'accordo

L'accordo si differenzia, in sintesi, dalle altre forme associative per i seguenti aspetti:

- a) per il maggiore numero e per la più ampia diversità di soggetti che possono essere coinvolti rispetto alla convenzione;
- b) per l'oggetto, anche singolo, dell'accordo e per la struttura degli organi assai più semplificata rispetto al consorzio;
- c) per gli obiettivi specifici e la diversa finalità – non mirata all'integrazione socio/economica e culturale dei Comuni di minore dimensione demografica – rispetto all'Unione di Comuni.

Art. 34

del Capo V del T.U.E.L.

I riferimenti normativi che regolano gli accordi di programma sono contenuti nell'art. 34 del T.U.E.L.

In relazione alla competenza prevalente sulla realizzazione dell'opera, la definizione dell'accordo può essere promossa dal Sindaco, dal Presidente di Provincia o dal Presidente di Regione, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, in modo da garantire il coordinamento delle modalità connesse all'intervento da effettuare.

Per fronteggiare eventuali inadempienze tra le parti, possono essere previsti l'istituto dell'arbitrato ed altri interventi di carattere surrogatorio.

È prevista, innanzi tutto, una prima fase di interlocuzione denominata "Conferenza" tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate, promossa da quella cui è attribuibile la competenza prevalente.

È in questo primo atto che dovrà manifestarsi il consenso unanime da cui potranno successivamente scaturire le basi per il programma di intervento.

La Conferenza definisce il tipo di intervento e le priorità di cui tenere conto nella sua realizzazione, i progetti correlati all'esecuzione dell'opera e la verifica della compatibilità normativa, le modalità di reperimento dei finanziamenti necessari e dell'esecuzione dell'oggetto dell'accordo, le eventuali procedure di arbitrato e di surroga.

Allorché si formalizzi l'accordo occorre l'emanazione di un provvedimento che assumerà la forma di decreto presidenziale o sindacale in virtù del soggetto promotore della Conferenza, qualora confermato titolare dell'interesse predominante.

Tale decreto deve essere successivamente pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione.

Nel caso in cui l'accordo comporti la variazione di strumenti urbanistici, è necessaria la ratifica, da parte del Consiglio comunale, dell'adesione del Sindaco, atto che deve avvenire entro 30 giorni a pena di decadenza.

L'accordo comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'intervento da effettuare; la dichiarazione perde ogni efficacia se l'intervento non viene almeno iniziato entro il successivo triennio.

Competente alla vigilanza sull'attuazione dell'accordo è un "Collegio" composto dai rappresentanti degli Enti locali interessati, cui si aggiunge il commissario del Governo nella Regione o il Prefetto nella Provincia se l'opera interessa anche amministrazioni statali o Enti pubblici nazionali.

Il Collegio è presieduto dal Sindaco o dal Presidente della Regione o da quello della Provincia.

Se all'accordo partecipano due o più Regioni finitime è la Presidenza del Consiglio che lo promuove e che convoca la Conferenza tra i rappresentanti delle Amministrazioni interessate.

Il Presidente del Collegio sull'attuazione dell'accordo è, in questo caso, un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'accordo di programma, in definitiva, si colloca in linea con la volontà del legislatore di favorire, ad ogni livello amministrativo, la massima collaborazione tra i diversi soggetti di governo, nella piena consapevolezza della strategicità di ogni forma di associazionismo possibile nel produrre benefici risultati, a livello locale, nazionale ed europeo.

4.2.3 Consorzi

Art. 31

del Capo V

del T.U.E.L.

Nell'art. 31 del T.U.E.L. e successive integrazioni, è contenuta la disciplina dei consorzi, Enti strumentali dell'Ente locale per l'esercizio in forma associata di servizi e funzioni pubbliche.

Anche il consorzio scaturisce dall'espressione dell'autonomia amministrativa e gestionale degli Enti locali che lo costituiscono e si origina anch'esso per applicazione del principio della volontarietà.

Il consorzio, diversamente dalla convenzione, si caratterizza innanzi tutto per la presenza di organi amministrativi espressamente individuati per la sua conduzione.

Appare subito evidente l'organizzazione più "strutturata" del consorzio che prevede specifici organi rappresentativi dei diversi Enti consorziati quali l'Assemblea del consorzio, composta dai rappresentanti degli Enti associati nella persona del Sindaco, del Presidente o di un loro delegato, ognuno con responsabilità proporzionale alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

Il consorzio si costituisce per mezzo dell'approvazione, da parte dei componenti dei Consigli degli Enti interessati, di una convenzione e dello statuto approvato a maggioranza assoluta.

La convenzione, vero atto costitutivo del consorzio, disciplina le competenze degli organi consortili, le finalità e la durata dell'accordo, mentre lo Statuto deve definire l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi.

Un solo consorzio tra gli stessi enti

È previsto, inoltre, il divieto di costituire più di un consorzio tra gli stessi Enti locali.

Come per le convenzioni è altresì possibile la costituzione di consorzi obbligatori.

Conseguentemente, in caso di rilevante interesse pubblico, con legge dello Stato, che ne demanda l'attuazione alla legge regionale, può essere prevista la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi.

Di rilievo le novità introdotte nella disciplina dei consorzi dall'art. 35 della legge n. 448/2001 che ha integrato l'art. 115 del T.U.E.L. in merito alle procedure di trasformazione delle aziende speciali in società per azioni estendendo la stessa normativa anche alla trasformazione dei consorzi, intendendosi sostituita dal Consiglio comunale l'assemblea consortile.

Il legislatore ha inteso, nel tempo, conferire ai consorzi una maggiore adattabilità alle esigenze locali.

Questa forma associativa si presenta attualmente più funzionale rispetto al passato pur conservando, peculiarmente, la caratteristica della strumentalità dell'istituto rispetto ad altre forme associative – come le Unioni di Comuni – volte a realizzare la maggiore sinergia possibile e di più ampia portata tra questi Enti.

4.2.4 Convenzioni

Art. 30 del Capo V del T.U.E.L.

Questa forma di cooperazione è, ad oggi, la più diffusa tra le modalità di gestione associata tra piccoli Comuni.

In molti casi una prima convenzione rappresenta il passaggio propedeutico all'avvio di successive forme più complesse di collaborazione tra Enti.

L'art. 30 del T.U.E.L. prevede che tali Enti, senza eccessive formalità, possano stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati.

Per la loro costituzione è, infatti, sufficiente un accordo raggiunto tramite l'autorizzazione e l'approvazione da parte dei Consigli degli Enti interessati con cui si determinano fini, durata, forme di consultazione dei soggetti contraenti, nonché i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Caratterizzata dalla volontarietà dell'accordo per la realizzazione a tempo determinato di una specifica opera o di un particolare servizio, può essere integrata da convenzioni obbligatorie tra lo Stato e le Regioni e gli Enti locali tramite la predisposizione di un disciplinare-tipo.

Anche la costituzione di uffici comuni può essere oggetto della collaborazione tra Enti e, in tal caso, gli uffici operano con personale in distacco dagli Enti partecipanti all'accordo.

Prevista, inoltre, la delega di funzioni da parte degli stessi Enti a favore di uno di essi che opera, in tal caso, per loro conto e luogo.

Quest'ultimo aspetto è, probabilmente, quello di maggiore rilevanza delle convenzioni rispetto ad una definizione delle stesse che, in passato, non prevedeva questa possibilità.

Il legislatore, già nella riforma della legge 142/1990, ha evidentemente inteso sottolineare l'importanza di creare forme associative non meramente utilitaristiche, quanto innescare un rapporto di più tangibile ed ampia cooperazione tra Enti.

La convenzione si caratterizza, infine, per la mancanza di organi amministrativi appositamente previsti.

4.3. I decreti del Ministero dell'interno n. 318 del 2000 ed il n. 289 del 2004: regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle Unioni di Comuni, fusioni e Comunità montane

La rapida evoluzione del panorama associativo nazionale, in particolare quello relativo alla crescita delle Unioni comunali, ha reso necessario un sostanziale aggiornamento del Decreto che costituisce, tuttora, l'unico riferimento nazionale di carattere regolamentare.

Questi sono i principali parametri validi per l'attribuzione del fondo nazionale a favore delle Unioni, fusioni e Comunità montane (ad eccezione di quanto modificato successivamente alle Intese di cui al paragrafo seguente):

- 15% ai Comuni derivanti da procedure di fusione;
- 60% alle Unioni di Comuni;
- 25% alle Comunità montane.

L'evidente prevalenza della quota destinata alle Unioni dei Comuni tiene conto della nuova prospettiva della normativa e, non da ultimo, della unicità dei fondi messi a disposizione delle stesse.

Le risorse non utilizzate per una delle fattispecie indicate possono essere destinate alle altre che presentino carenze di fondi.

Incentivare le gestioni associate

Il regolamento ha, dunque, come finalità l'incentivazione delle gestioni associate tra Comuni ripartendo le risorse destinate a tal fine dalle leggi finanziarie approvate di anno in anno; quest'ultimo aspetto rappresenta evidentemente un elemento di criticità riguardo alla difficoltà di programmazione degli investimenti da erogare e da ricevere. L'ANCI, a tale riguardo, ha più coerentemente proposto una pianificazione pluriennale degli investimenti.

Per la quantificazione dei contributi spettanti, occorre tenere conto dei seguenti parametri:

a) *popolazione*: alle Unioni, fusioni e Comunità montane, spetta un contributo per abitante pari ad una percentuale del valore medio nazionale pro-capite dei contributi erariali. La percentuale crescente per le Unioni con popolazione fino a 20 mila abitanti e decrescente per quelle di maggiore dimensione demografica testimonia la volontà di incentivare maggiormente le aggregazioni tra Comuni più piccoli verso cui l'intera disciplina si è sempre rivolta. Tuttavia, le esigenze attuali hanno posto in evidenza come ciò non sia più sufficiente, sottoponendo l'intero D.M. 318/2000 ad una profonda ed organica revisione volta ad orientare i contributi in maniera più decisa verso la qualità dei servizi e delle funzioni esercitate in forma associata e in misura minore verso il mero dato demografico.

Le più recenti novità

Questo il testo delle novità introdotte dall'art. 1-quater, comma 8, del decreto legge 31 marzo 2003, n. 50, convertito dalla legge 20 maggio 2003, n. 116 e recepite nel DM 289 del 2004: *"Comma 8. Qualora comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti facciano parte delle unioni di comuni, i parametri di riparto previsti dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'art. 6, comma 8, della legge 3 agosto 1999,*

n. 265, sono applicati considerando tali enti come comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti. Sono comunque esclusi ai fini dell'applicazione dei parametri di riparto i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti";

b) numero degli Enti associati: alle Unioni di Comuni spetta un contributo per abitante pari ad una percentuale del valore medio nazionale pro-capite dei contributi erariali in ragione del numero dei Comuni che fanno parte dell'Unione;

c) servizi esercitati in forma associata: alle Unioni di Comuni o alle Comunità montane spetta un contributo pari ad una percentuale del totale delle spese sostenute in relazione al servizio/i esercitato in comune, con i dati riferiti all'ultimo rendiconto approvato.

Qualora l'Unione dei Comuni coincida esattamente con gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni, individuati ai sensi del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, i contributi sono aumentati del 5 per cento.

Il Ministero dell'Interno approva con successivi decreti i modelli per le certificazioni necessarie ad ottenere l'assegnazione dei contributi previsti per le Unioni e per la gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni.

L'ANCI ha partecipato alla revisione del DM 318/2000, in merito ai criteri e le modalità di erogazione di contributi a favore delle Unioni di Comuni, delle Comunità montane e delle fusioni per l'esercizio associato dei servizi comunali.

Il nuovo testo del DM è stato portato all'attenzione della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali del 24 luglio 2003.

Il passaggio successivo, in Conferenza Unificata, è avvenuto nell'aprile del 2004, mentre nell'adunanza del 30 agosto dello stesso anno, il Consiglio di Stato non ha espresso rilievi nel merito dei contenuti del D.M. 318 novellato, pur evidenziando la necessità di inquadrare il nuovo regolamento nel contesto costituzionale attuale, affrontando il problema del coordinamento della finanza pubblica tra Stato e Regioni e richiamando l'opportunità di dare l'avvio ad un tavolo con le rappresentanze nazionali delle Autonomie locali. Questo tavolo ha prodotto, successivamente, l'Intesa del 28 luglio 2005 (e seguenti) richiamata al paragrafo successivo.

Le modifiche del regolamento, concertate con le Autonomie locali, vanno nella direzione di incentivare quei Comuni che svolgono pienamente servizi e funzioni in forma associata, introducendo, quindi, parametri maggiormente premianti per la qualità dei servizi svolti e, in misura ridotta, per la consistenza della popolazione delle Unioni e per il numero dei Comuni che si mettono insieme.

È stato, inoltre, previsto che le Unioni, le Comunità montane e le fusioni debbano dimostrare l'effettiva gestione associata di servizi e/o funzioni attraverso la presentazione di apposita e dettagliata certificazione.

Da tenere presente che le modifiche applicabili sin dall'assegnazione dei contributi, richiesti entro il 30/9/2003, hanno riguardato le novità introdotte dal comma 8 dell'art. 1-quater, del D.L. n. 50/2003, convertito dalla legge n. 116/2003, mentre l'attuazione integrale del nuovo "D.M./318" è stata effettuata dall'ottobre del 2004.

Il DM 289/2004 resta pienamente applicabile per l'erogazione dei contributi alle Unioni di Comuni delle Regioni ad oggi non ricomprese tra quelle ammesse al nuovo regime dell'Intesa del 1° marzo 2006 (di cui al paragrafo 4).

In sede di Conferenza Unificata saranno individuate ulteriori Regioni rientranti nei criteri ivi definiti.

4.4. La stagione delle Intese

Grazie allo sviluppo delle molteplici forme di cooperazione tra Enti locali, stimulate principalmente dalle innovazioni introdotte dal Testo Unico dell'agosto dell'anno 2000,

si è assistito negli ultimi sei anni ad un vero "boom" dell'Associazionismo intercomunale. Un processo di portata storica per le dimensioni che sta assumendo e sostenuto con decisione anche dalle più alte cariche dello Stato per l'elevato e sempre più evidente valore nazionale di tali esperienze. In Italia su un totale di 8.103 Comuni, sono ben 5.800 quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed hanno la responsabilità di amministrare circa il 60% del territorio del nostro Paese. Gli stessi Enti sono, storicamente, quelli meno dotati di risorse, umane, economiche e tecnologiche per far fronte a tali responsabilità.

L'estremizzarsi di queste criticità e le nuove opportunità di cooperazione libera ma incentivata tra gli Enti locali, hanno stimolato l'interesse degli Amministratori nel ricercare forme nuove di governance, in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini residenti nei piccoli Comuni italiani.

La rapida evoluzione di queste tematiche ha portato anche alla necessità di ricercare nuovi rapporti e sedi di concertazione tra tutti i soggetti interessati; non da ultima, è cresciuta anche la consapevolezza dei cittadini riguardo al significato delle scelte operate dai propri rappresentanti ed ai benefici possibili ed a diretto vantaggio delle popolazioni locali.

Intesa del 28 luglio 2005

e del 1° marzo 2006

Rispetto alle sedi di concertazione, le maggiori novità si sono concretizzate nel corso degli ultimi due anni con due intese: quella raggiunta in data **28 luglio 2005** e quella del **1° marzo 2006**, entrambe in sede di Conferenza Unificata, luogo istituzionale di concertazione tra Stato, Enti locali e Regioni.

In tali date, infatti, sono state sancite le prime Intese interistituzionali tra Ministero dell'Interno, ANCI, UNCEM e Regioni in ordine ai nuovi criteri per il riparto e la co-gestione statale/regionale delle risorse statali a sostegno dell'Associazionismo, tenendo conto del nuovo assetto costituzionale.

4.4.1 L'Intesa del 28 luglio 2005

Si continua
con gli stessi criteri
del DM 318/2000

In considerazione dei nuovi assetti costituzionali intercorsi negli ultimi anni, l'aspetto più rilevante ed urgente definito in tale occasione (si ricorda che, dall'anno 2000, l'accesso al fondo nazionale ha previsto la presentazione - entro il 30 settembre di ogni anno - di apposita domanda da parte dell'Ente interessato) è stato, innanzi tutto, l'accordo di continuare ad applicare i criteri di assegnazione dei contributi di cui al DM 318 del 2000 e delle successive modificazioni intervenute con DM 289 del 2004, anche per l'anno 2005, rinviando ad una seconda Intesa ulteriori e più dettagliati criteri. Il procedere diversamente, senza un preliminare confronto e intesa come quella raggiunta, avrebbe di fatto compromesso i tempi e l'entità di quanto già previsto dalla legge finanziaria approvata nel dicembre del 2004.

Gli aspetti più significativi che hanno permesso di definire l'Intesa, giunta solo al termine di numerosi incontri, possono essere sintetizzati come segue: 1) riconoscimento di un interesse nazionale diffuso sul tema della gestione associata dei servizi dei piccoli Comuni, manifestato da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti; 2) presa d'atto della necessità di una più funzionale individuazione e revisione dei criteri di assegnazione dei fondi nazionali e, conseguentemente, regionali di incentivazione.

Molte Regioni, infatti, diversamente dal quadro di pochi anni or sono, stanno dedicando una sempre più diffusa attenzione a queste tematiche, esprimendo il proprio sostegno normativo ed economico al fenomeno.

Non tutte le Regioni, ad oggi, hanno già predisposto interventi specifici, ma è indubbiamente in crescita la sensibilità del legislatore regionale in tal senso.

Una nuova stagione di concertazione

L'accordo raggiunto getta le basi per una nuova stagione di concertazione che dovrà sempre più anticipare le aspettative dei piccoli Comuni sul tema dell'Associazionismo, senza penalizzare il lavoro svolto sino ad oggi dalle 290 Unioni di Comuni esistenti.

Questi i contenuti salienti dell'Intesa raggiunta tra Governo, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 311, sintetizzati secondo i seguenti punti:

- affermazione dell'impegno dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali nel valorizzare i processi di Associazionismo comunale;
- confronto e valutazione annuale degli esiti delle politiche pubbliche statali e regionali di sostegno all'Associazionismo;
- nuova ripartizione del fondo nazionale a decorrere dall'anno 2006. Lo Stato continuerà a gestire direttamente le risorse stanziare nella legge finanziaria per la gestione associata delle funzioni comunali di competenza statale; le Regioni, per la restante parte di risorse, provvederanno a concedere i contributi statali alle forme associative degli Enti locali;
- rinvio ad una successiva Intesa di Conferenza Unificata (poi avvenuta nel marzo 2006), per la definizione dei criteri utili per l'assegnazione delle risorse statali tenendo conto dei seguenti principi: a) valorizzazione dell'entità delle risorse complessive statali; b) rispetto di quanto previsto al punto precedente; c) trasferimento di parte delle risorse statali solo a quelle Regioni che abbiano adottato discipline concertate con gli Enti locali e i loro organismi rappresentativi, tenendo conto della presente Intesa.

4.4.2 L'Intesa del 1° marzo 2006

Verso l'attuazione delle Intese

Con l'Intesa del 1° marzo 2006, può considerarsi conclusa, o meglio avviata ad essere attuata, la prima "stagione delle Intese", almeno quelle di portata nazionale, che hanno visto impegnate le Autonomie locali in un serrato e dibattuto confronto durato oltre un anno in sede di Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Va considerato che nell'anno 2006, con l'Intesa sancita con atto n. 966 del 27 luglio 2006, e successive integrazioni, sono state individuate quali destinatarie delle risorse statali le seguenti Regioni: 1) Abruzzo, 2) Calabria 3) Campania, 4) Emilia-Romagna, 5) Marche, 6) Piemonte, 7) Sardegna, 8) Sicilia, 9) Toscana, 10) Umbria, 11) Veneto.

Alle Unioni di Comuni che non fanno parte delle Regioni sopra indicate continuerà ad applicarsi il regime dei contributi stabilito dal DM 318 del settembre 2000, modificato con il DM 289 del 1° ottobre 2004, fino all'adozione dei criteri contenuti nell'Intesa anche da parte di tutte le altre Regioni.

Si auspica che anche a livello decentrato prevalga, innanzi tutto, lo stesso metodo di concertazione in quanto l'unico in grado di costruire le migliori premesse per lo sviluppo di processi tendenzialmente stabili ed efficaci di cooperazione intercomunale.

I contenuti dell'Intesa

Oggetto - Art. 1

I contenuti dell'Intesa del marzo 2006 – che, rispetto a quelli più generali delineati nell'accordo del 28 luglio 2005, hanno determinato il concreto passaggio dalla gestione unicamente nazionale del fondo del Ministero dell'Interno per le gestioni associate (ripartito ai sensi del DM 318 del 2000 e sue successive modificazioni e integrazioni) ad un regime di co-gestione Ministero/Regioni, pur se applicato per il 2006 solo alle Regioni indicate alla Tabella 1 - sono i seguenti:

il Ministero dell'Interno, le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali ai sensi art. 1 dell'articolo 8 comma 6 della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiamandosi all'Intesa del 28 luglio 2005 in ordine ai criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'Associazionismo comunale, hanno evidenziato i principi elencati al punto 4 della suddetta Intesa ricordando in particolare:

- a) specifica i criteri di riparto delle risorse tra le Regioni nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del citato punto 4;
- b) disciplina le modalità per individuare la quota di risorse finanziarie che sarà gestita direttamente dallo Stato ai sensi della lettera b) del citato punto 4;
- c) specifica i requisiti cui dovranno attenersi le discipline normative regionali, ai sensi della lettera c) del punto 4, per accedere alla gestione regionale delle risorse statali;
- d) disciplina le modalità in base alle quali la Conferenza Unificata individua le Regioni le cui discipline normative corrispondono ai requisiti per la gestione regionale delle risorse statali, ai sensi della lettera d) del citato punto 4;
- e) stabilisce le modalità di applicazione in via sussidiaria della disciplina già contenuta nel decreto del Ministro dell'Interno n. 318/2000 e successive modificazioni, ai sensi della lettera e) del citato punto 4.

Le risorse destinate

Destinazione - Art. 2

Le risorse per le quali la legge dello Stato prevede una specifica destinazione per Unioni e Comunità montane sono gestite dalle Regioni, secondo le loro discipline, nel rispetto di tali destinazioni e delle presente Intesa.

Le risorse che lo Stato destinerà alla generalità delle forme associative, sono ripartite tra le Regioni, nel rispetto della presente Intesa, senza vincoli di destinazione.

Risorse statali: requisiti per la loro gestione regionale

Requisiti per la gestione regionale delle risorse statali (lettera c punto 4 Intesa) - Art. 3

Le risorse statali di cui all'art. 2, sono ripartite tra le Regioni che hanno adottato discipline di incentivazione nelle quali:

- a. non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad Unioni di Comuni e a Comunità montane;
- b. siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni e da Comunità montane;
- c. siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'Associazionismo dei piccoli Comuni;
- d. sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale delle forma associate;
- e. sia prevista la concessione del contributo entro l'anno finanziario di riferimento.

Regioni individuate

Individuazione delle Regioni (lettera d punto 4 Intesa) - Art. 4

Al fine di partecipare al riparto delle risorse statali, le Regioni che hanno adottato una disciplina conforme ai criteri di cui all'articolo 3 ed hanno intrapreso il processo concertativo ai sensi dell'art. 5, ne danno documentata comunicazione alla Conferenza Unificata entro il 31 gennaio di ogni anno.

La Conferenza Unificata, acquisite tali comunicazioni, individua entro il 31 marzo di ogni anno le Regioni che, avendo adottato una disciplina conforme ai criteri dell'articolo 3, partecipano al riparto delle risorse statali per l'anno di riferimento.

Lo Stato trasferisce le risorse finanziarie alle stesse Regioni entro il 30 aprile di ciascun anno.

Per il solo anno 2006, in considerazione dell'approssimarsi della scadenza della legislatura al momento della definizione dell'Intesa, i termini sopraelencati sono stati prorogati rispettivamente al 30 giugno 2006 e al 31 luglio; di conseguenza il termine relativo al trasferimento delle risorse alle Regioni da parte del Ministero, è stato prorogato al 31 luglio 2006.

Concertazione

Concertazione Regioni - Enti locali per l'applicazione della presente intesa (lettera c punto 4 Intesa) - Art. 5

Le Regioni si impegnano a valutare con le rappresentanze degli Enti locali, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, gli effetti conseguenti all'applicazione dell'Intesa del 28 luglio 2005 e della presente Intesa anche al fine di concordare eventuali modifiche dei criteri di concessione dei contributi e di valorizzare le esperienze associative consolidate cui partecipino i piccoli Comuni.

Le Regioni, nei termini previsti, comunicano alla Conferenza Unificata le iniziative a tal fine intraprese, gli atti adottati e gli eventuali accordi assunti con le rappresentanze degli Enti locali.

Partecipazione degli EE.LL. a favore dell'Associazionismo

Partecipazione degli Enti locali alla definizione delle politiche in favore dell'Associazionismo - Art.6

Stato e Regioni, conformemente ai propri ordinamenti, si impegnano a consolidare e sviluppare la partecipazione degli Enti locali alla definizione delle politiche in favore dell'Associazionismo comunale.

In occasione della sessione annuale prevista dall'Intesa del 28 luglio 2005, n. 873, Stato e Regioni danno adeguata comunicazione delle iniziative intraprese

Con successiva Intesa da sancire in Conferenza Unificata, sarà istituito un Osservatorio presso la medesima Conferenza col compito di monitorare le forme associative degli Enti locali ed i processi di riordino istituzionale.

Applicazione sussidiaria della disciplina statale

Applicazione sussidiaria della disciplina statale (lettera e punto 4 Intesa) - Art. 7

Nei territori delle Regioni che non sono individuate, ai sensi dell'art. 4, tra quelle partecipanti al riparto si applicano in via sussidiaria, nell'anno di riferimento, i criteri contenuti nel decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, come modificato

dal decreto del Ministro dell'interno 1° ottobre 2004, n. 289 o ulteriormente modificato per quanto necessario all'attuazione della presente Intesa.

Alla concessione dei contributi in favore delle forme associative attivate nei territori delle suddette Regioni provvede lo Stato utilizzando le risorse complessive del fondo che non sono ripartite. Le risorse sono gestite dallo Stato in maniera indistinta.

Sostegno a fusioni e gestioni associate

Sostegno alle fusioni ed alle gestioni associate in materie di competenza statale (lettera b punto 4 Intesa) - Art. 8

Al Ministero dell'Interno è riservata la gestione delle risorse statali destinate al finanziamento degli Enti risultanti dalla fusione di Comuni e della quota delle risorse per l'esercizio associato di funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato (poi definita in percentuale del 6% con successiva intesa in Conferenza Unificata).

Tali risorse, valutate congrue in relazione al complesso del fenomeno associativo ed ai contributi in corso per le fusioni di Comuni, sono quantificate:

- a) per le fusioni, in relazione alla normativa vigente;
- b) per l'esercizio associato di funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato, nella misura fino al 15% (successivamente fissata al 6% con Intesa di Conferenza Unificata del 27 luglio 2006) del complesso delle risorse stanziato, dedotte le somme di cui alla lettera a). E' attivato, presso la Conferenza Unificata, un tavolo tecnico avente il compito di verificare la corrispondenza tra le competenze statali esercitate dai Comuni in forma associata e i costi reali di dette funzioni.

Le risorse saranno imputate prioritariamente sulle disponibilità delle risorse di cui all'articolo 1, comma 164, della legge n. 662 del 1996 e, ove queste risultino insufficienti, in misura proporzionale sul complesso delle disponibilità stanziate a sostegno dell'associazionismo comunale.

Ai fini del riparto annuale di cui al successivo articolo 9, le risorse per le fusioni, sono aggiornate dal Ministero dell'Interno in relazione alla effettiva dimensione del fenomeno. Qualora nel corso dell'anno di riferimento vengano realizzate nuove fusioni di Comuni, le risorse necessarie per garantire il contributo spettante a tali nuove fusioni verranno imputate alle disponibilità per l'anno successivo.

Ulteriori risorse sono attribuite dal Ministero dell'Interno a favore delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali di competenza esclusiva dello Stato con riferimento alla popolazione.

Ai fini del calcolo delle risorse da attribuire alle Unioni e alle Comunità montane, a ciascuno di questi Enti verrà attribuito un contributo pari ad una adeguata percentuale del valore nazionale medio per abitante dei contributi erariali, considerando a tal fine la popolazione di ciascun Comune fino ad un valore massimo di 5.000 abitanti.

In caso di insufficienza di risorse, il contributo spettante è riproporzionato in relazione alle risorse disponibili.

Criteri di riparto del fondo

Criteri di riparto del fondo tra le regioni (lettera a punto 4 dell'Intesa) - Art. 9

1. Nell'anno 2006 a ciascuna Regione cui devono essere ripartite le risorse statali ai sensi dell'articolo 4, spetta:

- a) una quota delle risorse da destinare alle Unioni di Comuni e Comunità montane stanziate ai sensi dell'art. 53, comma 10, della legge 388 del 2000, secondo quanto

indicato nell'allegato A tabella 1, detratte eventualmente le somme di cui all'art. 8, dell'Intesa nei casi ivi previsti;

- b) una quota delle risorse, da destinare alle Unioni di Comuni, stanziata ai sensi dell'articolo 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996, e di quelle che eventualmente risulteranno stanziata con destinazione specifica in favore delle sole Unioni di Comuni, fino alla permanenza di detta destinazione detratta le somme per le fusioni ed i servizi di competenza statale nei casi ivi previsti, secondo quanto indicato nell'allegato A, tabella 2;
- c) una quota delle eventuali risorse di cui all'articolo 2, calcolata in proporzione alla popolazione regionale. A tal fine sono utilizzati i dati ufficiali ISTAT relativi alla popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, a decorrere dall'anno 2007, a ciascuna Regione, cui devono essere ripartite le risorse statali ai sensi dell'articolo 4, spetta, per le risorse statali di cui al comma 1, lettere a) e b), del presente articolo, una quota calcolata ai sensi dell'allegato B (su sito www.anci.it link Unioni, Intesa 1° marzo, sistema di calcolo risorse statali successive anno 2006). Per le risorse statali eventualmente destinate alle generalità delle forme associative, resta ferma l'applicazione del criterio ivi previsto.

Revisione dell'Intesa

Revisione dell'Intesa - Art. 10

I criteri della presente Intesa saranno oggetto di verifica e revisione orientate dal monitoraggio dello sviluppo delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane da realizzarsi con successiva Intesa da sancire in Conferenza Unificata entro il 30 settembre 2007 (non ancora realizzata), salva l'esigenza di provvedervi anticipatamente in relazione all'evoluzione del quadro normativo di ordinamento degli Enti locali.

Qualora l'Intesa non sia raggiunta entro il suddetto termine, continua ad applicarsi, anche per l'anno 2008, la presente Intesa ed il riparto è regolato ai sensi dell'art. 9.

EVOLUZIONE DELLE POLITICHE
E NORMATIVE REGIONALI
A SUPPORTO DEI PROCESSI ASSOCIATIVI

di Giovanni Xilo – Ricercatore
ed esperto in governo e organizzazione degli Enti locali

**L'influenza
delle politiche regionali**

5.1 - Premessa

Questo capitolo analizza in logica comparativa le politiche regionali a supporto dei processi di associazione ed in generale aggregazione dei Comuni per la gestione dei servizi e delle funzioni proprie. Come si vedrà le politiche regionali possono influenzare significativamente i processi di associazione dei Comuni, promuovendo ed indirizzando le scelte dei Comuni stessi attraverso specifiche normative ed incentivi di natura economica. A parte l'estrema varietà e numerosità delle soluzioni regolamentari emerse a livello regionale uno dei problemi principali di uno studio comparato di questo tipo sta nel fatto che non esiste a livello nazionale nessun centro di ricerca od istituto che studi ed aggiorni sistematicamente come evolve la normativa regionale a supporto dei processi associativi. L'analisi che segue parte e riprende buona parte delle risultanze emerse dall'unica ricerca effettuata a livello nazionale sulle politiche regionali a favore dei processi di aggregazione, ricerca effettuata su tutte le regioni italiane a metà del 2005¹² e successivamente aggiornata a seguito della stipula dell'Intesa nazionale siglata nell'ambito della Conferenza Unificata Stato Regioni ed Enti Locali in ordine alla definizione dei criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale da parte delle regioni italiane, intesa siglata nel marzo del 2006. Ulteriori modifiche nelle normative regionali sono avvenute in questi ultimi mesi ed una parte di queste sono state registrate nel capitolo che segue. Per quelle non registrate e non citate l'autore si scusa fin da subito.

5.2 - L'avvio di politiche regionali a sostegno dei processi associativi: tra ambiti ottimali e programma di riordino

**A partire
dalla legge 142/1990**

A partire dalla legge n. 142/90 inizia il processo di riforma amministrativa che prevede il progressivo trasferimento di funzioni e compiti anche agli Enti Locali. Il concetto di sussidiarietà verticale entra nelle agende delle diverse Amministrazioni pubbliche. Rispetto alla politica oggetto del capitolo si è colto il ruolo di primo impulso che questa normativa ha assunto, a cui si è aggiunto l'impatto del D.Lgs. n. 112/98 (con particolare riferimento all'art. 3), e del D.Lgs. n. 267/00 (T.U.E.L.), (con particolare riferimento all'art. 33), entrambi relativi all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni. Gli ultimi due riferimenti normativi sopra citati hanno assunto un ruolo particolare in quanto l'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 112/98, introduce una procedura per la individuazione dei

¹² La ricerca dal titolo "Cooperazione inter-istituzionale Regione Autonomie Locali. Azioni di sostegno delle Regioni per la valorizzazione dei piccoli comuni e la promozione delle forme associate" è stata promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dall'ANCI nazionale ed è stata realizzata dal FORMEZ nel 2004 e 2005. Il team di ricerca diretto da che scrive era composto dalle dott.sse Elena Gamberini, Francesca Ravaioli, Tina Belluscio e Caterina Cordella.

cosiddetti "ambiti ottimali" per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minore dimensione demografica. Tale norma demanda alle Regioni l'individuazione degli ambiti ottimali e dispone inoltre che "nell'ambito della previsione regionale i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. L'ultimo capoverso del comma 2 dispone, infine, che "La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni".

L'art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000 prevede invece il c.d. "programma di riordino territoriale di competenza regionale": trattasi di programma che ha ad oggetto l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovra comunale di funzioni e servizi e che può prevedere la costituzione di Unioni, la modifica delle circoscrizioni comunali ed i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma deve essere concordato con i Comuni nelle apposite sedi concertative ed aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle Unioni di Comuni regolarmente costituite. Nella disciplina delle forme di incentivazione, le Regioni sono comunque tenute ad osservare una serie di principi espressamente stabiliti dall'art. 33; esse dovranno infatti favorire "il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione"; tra i destinatari degli incentivi il trattamento è poi differenziato, dato che viene prevista una maggiorazione dei contributi per le ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovra comunale. Sono inoltre previsti "ulteriori benefici" per le Unioni (da promuoversi senza alcun vincolo alla successiva fusione) che autonomamente deliberino di procedere alla fusione.

Programma

di riordino territoriale

e ambiti ottimali

Programma di riordino territoriale e definizione degli ambiti ottimali sono strettamente correlati. Di più, il motivo principale che innesca il processo per arrivare al cosiddetto "Piano di Riordino Territoriale" (d'ora in poi PRT) è legato all'ipotesi di attivare in una logica di sussidiarietà verticale una ridefinizione delle responsabilità e titolarità di gestione dei servizi pubblici locali spostandoli, sia verso il basso che verso l'alto, al loro livello territoriale ed amministrativo ottimale. L'analisi svolta sia sul campo che sulla normativa regionale attuativa delle indicate disposizioni ha evidenziato che non tutte le Regioni, però, possiedono una legislazione regionale pertinente rispetto ai concetti sopra indicati. Fin da subito quindi il quadro di insieme viene a connotarsi come fortemente differenziato in merito alle politiche regionali di supporto alle gestioni associate. Ovvero l'esperienza dello sviluppo di questa politica pubblica nelle diverse Regioni mostra tutto tranne che linearità di percorso e soprattutto mette in evidenza una varietà di problematiche e soluzioni raramente riscontrabile in altre politiche pubbliche locali.

Innanzitutto a fronte di un dibattito sviluppatosi praticamente in quasi tutto il Paese, solo in alcune Regioni ciò ha dato origine a norme specifiche che prevedono la redazione del PRT e, soprattutto, in misura ancora più limitata, in pochissimi casi tali norme hanno poi avuto una reale attuazione. Ciò non toglie che siano comunque numerose le determinazioni "di fatto" di definizione di ambiti territoriali ottimali (d'ora in poi ATO) e che siano ancora più numerose le realtà di processi associativi che sul territorio si sono sviluppate.

5.2.1 Ambiti territoriali ottimali

Attuati da tutte le Regioni

Dall'analisi della legislazione regionale emerge che ormai tutte le Regioni hanno completato il percorso di attuazione dell'art. 3 del D.Lgs. n. 112 del 1998, relativo all'individuazione dei c.d. "ambiti ottimali" per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minore dimensione demografica. A questo dato si aggiungono considerazioni molto diverse in merito alle modalità con cui ogni singola Regione ha attuato tale disposizione normativa. In generale è possibile affermare che la legislazione regionale attuativa – ove presente - appare caratterizzata da uno sforzo concreto di definire un nuovo sistema politico - amministrativo regionale e locale che si caratterizzi anche per la capacità di definire ambiti territoriali e livelli ottimali tendenzialmente differenziati di esercizio delle funzioni, secondo le dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti territoriali destinatari finali del processo di allocazione delle funzioni e dei compiti amministrativi. Rappresenta innanzi tutto una **costante** delle diverse discipline regionali la indicazione della finalità dell'istituto, e cioè favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minore dimensione demografica. È noto, infatti, che la stessa ratio dell'art. 3 del D.Lgs. n. 112 del 1998 è quella di offrire soluzione al problema della inadeguatezza dimensionale di molti Comuni del nostro Paese rispetto all'esercizio e alla gestione delle funzioni amministrative.

Il governo e la tutela del territorio compaiono infatti tra le motivazioni segnalate dalle normative regionali come 'uno dei punti di origine' della policy, con questo intendendo almeno due aspetti:

- a) la sussistenza del territorio (per cui il concetto di "tutela"), con ovvio riferimento ai Comuni di piccole e piccolissime dimensioni;
- b) il potenziamento del Governo del territorio, al fine di ridurre l'elevata frammentazione di gestione delle politiche pubbliche a livello locale.

In questo caso le Regioni che si sono riconosciute in questo quadro sono prevalentemente le Regioni connotate dal punto di vista geografico da una pluralità di enti locali di piccole e piccolissime dimensioni, tra cui Lombardia, Piemonte, Veneto, oppure quelle Regioni particolarmente attente a superare la frammentazione locale.

Il fenomeno dei piccoli Comuni

La persistenza del fenomeno piccoli Comuni sul territorio nazionale è bene illustrata dalle tabelle seguenti, le quali su base dati Istat, riepilogano la situazione delle varie Regioni sulle diverse classi dimensionali dei Comuni. La tabella 1 evidenzia come la percentuale nazionale dei Comuni fino a 3.000 abitanti sia del 57,2%. Il dato di alcune singole regioni¹³, sulla stessa classe dimensionale, assume toni più che significativi; basti guardare al 91,9% della Valle d'Aosta, al 86% del Molise, al 81,4% del Piemonte, all'80,8% del Trentino Alto-Adige. Non trascurabili paiono anche l'Abruzzo (72,5%), la Liguria (70,2%), la Sardegna (69,2%), il Friuli-Venezia Giulia (61,6%), la Calabria (59,4%).

¹³ Per semplicità si è scelto di evidenziare solo le percentuali che superano il dato nazionale, quindi che superano il 57%.

Tabella 1 – distribuzione dei comuni per classi dimensionali

	fino a 3.000	%	3.001 - 5.000	%	5.001 - 15.000	%	Oltre 15.000	%	totale	%
Piemonte	982	81,4	95	7,9	85	7,0	44	3,6	1206	100
Valle d'Aosta	68	81,9	5	6,8	0	0,0	1	1,4	74	100
Lombardia	883	57,1	270	17,5	301	19,5	92	6,0	1546	100
Trentino-Alto Adige	274	80,8	38	11,2	20	5,9	7	2,1	339	100
Veneto	214	36,8	115	19,8	204	35,1	48	8,3	581	100
Friuli-Venezia Giulia	135	61,6	27	12,3	50	22,8	7	3,2	219	100
Liguria	165	70,2	18	7,7	41	17,4	11	4,7	235	100
Emilia-Romagna	93	27,3	72	21,1	129	37,8	47	13,8	341	100
Toscana	92	32,1	49	17,1	95	33,1	51	17,8	287	100
Umbria	46	50,0	17	18,5	14	15,2	15	16,3	92	100
Marche	140	56,9	39	15,9	47	19,1	20	8,1	246	100
Lazio	206	54,5	53	14,0	73	19,3	46	12,2	378	100
Abruzzo	221	72,5	32	10,5	37	12,1	15	4,9	305	100
Molise	117	86,0	7	5,1	9	6,6	3	2,2	136	100
Campania	250	45,4	88	16,0	135	24,5	78	14,2	551	100
Puglia	52	20,2	35	13,6	98	38,0	73	28,3	258	100
Basilicata	72	55,0	25	19,1	29	22,1	5	3,8	131	100
Calabria	243	59,4	83	20,3	63	15,4	20	4,9	409	100
Sicilia	116	29,7	83	21,3	126	32,3	65	16,7	390	100
Sardegna	261	69,2	55	14,6	45	11,9	16	4,2	377	100
Italia	4630	57,2	1206	14,9	1601	19,8	664	8,2	8101	100

Elementi di differenziazione – sempre in riferimento ai c.d. “ambiti ottimali” - si ricavano invece dall’analisi della normativa recante i criteri di definizione degli ambiti territoriali ottimali.

Una prima possibile distinzione può farsi tra:

- le leggi che prevedono una determinazione degli ambiti ottimali in base a parametri di tipo oggettivo (quali dimensione demografica, caratteristiche geografiche e morfologiche dei territori dei Comuni interessati, classi di popolazione, tipologia delle attività produttive e commerciali presenti nei Comuni interessati, caratteristiche dei servizi da assicurare ai cittadini, contiguità territoriale fra i Comuni – cfr. Regioni Veneto, Piemonte, Lazio)
- le leggi che invece sono incentrate sulla iniziativa volontaria dei Comuni (cfr. Regione Emilia-Romagna dove l'ambito ottimale coincide con quello determinato a seguito della costituzione di una forma associativa e Regione Molise).

Occorre inoltre rilevare che nell'elencazione dei parametri di tipo oggettivo non vi è alcun ordine di priorità, così da consentire la loro adattabilità a ciascuna realtà territoriale. I due criteri sono poi spesso combinati tra loro; infatti anche la legislazione regionale fondata su parametri di tipo oggettivo valorizza l'iniziativa dei Comuni (i quali formulano le proposte di individuazione degli ambiti ottimali sulla base dei parametri indicati dalla legge), così come la legislazione che valorizza l'elemento volontaristico pone alcuni parametri di carattere oggettivo (cfr. il caso della Regione Emilia-Romagna che prevede che i Comuni con meno di 10.000 abitanti siano comunque tenuti alla gestione in forma associata).

Quanto alla dimensione demografica, il parametro di riferimento è solitamente quello dei 10.000 abitanti, nel senso che la dimensione demografica complessiva del livello ottimale non deve essere inferiore a tale soglia. La Regione Toscana consente una deroga a tale parametro, nel senso che il livello ottimale può essere individuato per Comuni associati con popolazione complessiva inferiore a 10.000 abitanti quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione. La Regione Piemonte indica, invece, quale soglia minima demografica quella dei 5.000 abitanti, la Regione Molise quella del 2.000 abitanti.

Da evidenziare il caso della disciplina regionale toscana che opera un distinguo tra ambiti territoriali e livelli ottimali; con livello ottimale ci si riferisce a un'area del territorio con determinate caratteristiche demografiche, per la gestione in forma associata di funzioni e servizi comunali. Nel caso dell'ambito territoriale, l'accento viene posto in forma maggiore sullo svolgimento di funzioni e servizi di area vasta. Il livello ottimale viene individuato per Comuni associati, la cui dimensione demografica complessiva non sia inferiore a 10.000 abitanti; il livello ottimale può essere individuato per Comuni associati con popolazione complessiva inferiore a 10.000 abitanti quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione. Tale capacità organizzativa si

intende dimostrata quando i Comuni associati costituiscono una Comunità montana. Si può notare, inoltre, che quasi tutte le leggi regionali riconoscono gli ambiti territoriali delle Comunità montane come ambiti ottimali. In alcuni casi la Comunità montana costituisce livello ottimale per tutti i comuni che la costituiscono anche in deroga alla soglia minima demografica ed ivi compresi i Comuni parzialmente montani. In alcuni ipotesi costituiscono in ogni caso ambito ottimale gli ambiti territoriali delle Unioni già costituite (vedi Marche ed Umbria). Infine, si può notare che in alcune Regioni (vedi Lazio, Puglia, in questo caso addirittura con legge regionale, e Calabria) l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali avviene con deliberazione del Consiglio regionale, in altre è invece la giunta che li definisce (Veneto, Lombardia).

5.2.2 *Programma di riordino territoriale*

Panorama

differenziato

Tra i punti qualificanti della legislazione regionale in tema di forme associative vi è come anticipato lo strumento del Programma di riordino territoriale, da intendersi come atto nel quale trovano sintesi le scelte organizzative adottate dai Comuni per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi e l'attuazione concertata e condivisa dei criteri e delle modalità di incentivazione e supporto regionali alle gestioni associate. Anche su questo "strumento" si ripropone un panorama differenziato. Vi sono regioni, quali ad esempio l'Emilia-Romagna e la Toscana, che hanno già completato il quadro normativo necessario all'adozione del Primo Programma di Riordino Territoriale, altre risultano non avere ancora intrapreso alcuna iniziativa al riguardo.

Uniforme è la disciplina dei contenuti del Programma di riordino territoriale nelle Regioni che prevedono che sia questo strumento ad effettuare la ricognizione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali e a determinare i criteri e le modalità per la concessione dei contributi alle forme associative. Riguardo al procedimento di approvazione sono da evidenziare alcuni profili, graficamente sintetizzati dalla tabella 2:

- a) organo competente ad approvare il Programma di riordino territoriale (Consiglio o Giunta regionali);
- b) partecipazione degli Enti Locali alla definizione del Programma di riordino territoriale;
- c) periodicità dell'aggiornamento del Programma di riordino territoriale.

Tabella 2 - Programma di Riordino Territoriale: procedimento e durata

Organo di approvazione		Partecipazione Enti Locali alla definizione del Programma di Riordino	Tempistica aggiornamento PRT
Consiglio Regionale	Giunta Regionale		
<input type="checkbox"/> Toscana <input type="checkbox"/> Marche <input type="checkbox"/> Lazio <input type="checkbox"/> Abruzzo <input type="checkbox"/> Molise	<input type="checkbox"/> Lombardia <input type="checkbox"/> Emilia Romagna <input type="checkbox"/> Umbria	<input type="checkbox"/> Toscana <input type="checkbox"/> Marche <input type="checkbox"/> Lazio <input type="checkbox"/> Abruzzo <input type="checkbox"/> Molise <input type="checkbox"/> Lombardia <input type="checkbox"/> Emilia Romagna <input type="checkbox"/> Umbria	<input type="checkbox"/> Toscana 3 anni <input type="checkbox"/> Marche 3 anni <input type="checkbox"/> Lazio 5 anni <input type="checkbox"/> Abruzzo 3 anni <input type="checkbox"/> Molise non definito <input type="checkbox"/> Lombardia 3 anni <input type="checkbox"/> Emilia Romagna 3 anni <input type="checkbox"/> Umbria

Adozione

da Consiglio

oppure da Giunta

Con riferimento quindi all'organo competente all'approvazione emerge come alcune leggi regionali dispongono l'adozione del Programma di riordino territoriale da parte del Consiglio regionale su proposta della Giunta (Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo), mentre altre ne dispongono l'adozione da parte della Giunta regionale (Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria). Nel primo caso risulta enfatizzata la natura di atto di politica generale che vuole riconoscersi al Programma di riordino territoriale. Tuttavia, anche nei casi in cui la competenza viene attribuita alla Giunta, il fondamentale ruolo del Consiglio viene salvaguardato riservando a tale organo l'individuazione degli indirizzi sulla base dei quali il Programma viene formulato. Con riferimento alla partecipazione degli Enti Locali alla definizione del Programma, invece, è lo stesso art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.) ad indicare che il Programma di riordino territoriale deve essere concordato dalla Regione con i Comuni nelle apposite sedi concertative. Vale la pena sottolineare che in alcune Regioni il coinvolgimento degli Enti Locali è prevista non solo nella fase di iniziativa (il Programma di riordino territoriale è infatti predisposto sulla base delle loro

proposte) ma anche in fase decisoria. La legge della Regione Emilia-Romagna prevede ad esempio un necessario passaggio per la Conferenza Regione-Autonomie Locali; così anche la legge della Regione Umbria ove è previsto che sullo schema di atto deliberativo sia acquisita l'intesa del Consiglio delle Autonomie Locali e la legge della Regione Marche dove è il Consiglio che approva il Programma concordato con la Conferenza regionale delle Autonomie. Anche con riferimento, infine, alla periodicità dell'aggiornamento, la legislazione regionale è costante nel prevedere un aggiornamento del Programma di riordino territoriale con cadenza almeno triennale (in coerenza con quanto prevede l'art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000), al fine di consentirne un tempestivo aggiornamento in relazione ai mutamenti dei contesti territoriali di riferimento. Solo la legge della Regione Lazio prevede un aggiornamento del programma ogni cinque anni, ma tale dissonanza è dovuta al mancato adeguamento della disciplina – che risale al 1996 – alle innovazioni apportate dalla legge n. 265 del 1999 al Programma di riordino territoriale (originariamente concepito come strumento di accorpamento dei Comuni al fine di superare il problema della inadeguatezza dimensionale). Altro elemento costante nella legislazione regionale è il coinvolgimento degli Enti Locali nella fase di iniziativa della procedura di aggiornamento.

5.3 - Le politiche di incentivazione delle forme associate nelle normative regionali

L'influenza

delle Regioni

L'approccio descritto nei paragrafi precedenti di costruzione degli ambiti ottimali e di costituzione delle forme associate tra enti attraverso una concertazione sviluppata a livello locale e quindi su impulso dei Comuni diretti interessati non ha però impedito alle Regioni di influenzare questo processo non solo promuovendolo ma anche orientandolo. In particolare emerge come le regole di finanziamento e di sostegno economico all'aggregazione dei servizi svelino numerose e precise strategie di associazione sviluppate dagli Enti Regionali. Osservando le regole di finanziamento si evincono orientamenti molto precisi in merito alla dimensione minima (e massima) preferita, all'attenzione alle realtà comunali più piccole, alla diversa attenzione al governo politico e tecnico delle forme associative. Inoltre i criteri di incentivazione e finanziamento orientano anche le precondizioni politiche ed organizzative necessarie alla costruzione ed alla vita di un'associazione, come devono essere gestiti i rapporti fra associazioni diverse e quali devono essere i principi di governo e di gestione dei servizi nell'ambito di una associazione.

Nelle considerazioni da fare in merito alle forme di incentivazione regionale alle forme associate, non si entra nel merito dei volumi dei finanziamenti stanziati che sono legati alle singole situazioni di contesto ed ai bilanci regionali. Le poche analisi dei finanziamenti effettivamente erogati mette in evidenza come nessuna forma associativa possa fare riferimento negli anni a stanziamenti certi da parte regionale essendo questi variabili a seconda della consistenza del relativo capitolo di bilancio. Anno per anno le dotazioni economiche in quasi tutte le Regioni italiane mutano continuamente vuoi a causa delle leggi di bilancio e relativi stanziamenti, vuoi perché cambia il numero di associazioni che possono accedere al finanziamento regionale.

In alcuni casi le Regioni cercano però di mantenere stabile lo stanziamento variazioni che possono considerarsi legate a situazioni contingenti piuttosto che a vere e proprie scelte di policy. In altri casi la variazione è più netta come lo è stato per esempio negli anni passati nei casi della Campania, Friuli-Venezia Giulia e Provincia Autonoma di Trento.

Il panorama

dei finanziamenti

regionali

Dal 2006, a seguito della firma dell'intesa sul riparto alle Regioni delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, il panorama dei finanziamenti regionali si è tendenzialmente uniformato ad una serie di criteri concordati a livello nazionale tesi a salvaguardare, consolidare e premiare le forme associative più strutturate quali le Unioni di Comuni e le Comunità montane. In particolar modo tutte le Regioni che accedono al riparto dei fondi statali oltre ad aver concordato la disciplina di incentivazione delle forme associate con le rappresentanze regionali dei Comuni, devono contemplare nelle regole di incentivazione e finanziamento che:

- non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad Unioni di Comuni e a Comunità montane;
- siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni e Comunità montane;

- siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione e altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'associazionismo dei piccoli Comuni;
- sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente avviate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale della forma associativa;
- sia prevista la concessione dei contributi entro l'anno finanziario di riferimento.
- non siano escluse dalle incentivazioni le Unioni di Comuni destinatarie, ai sensi del decreto del Ministro dell'interno n. 318 del 2000 e successive modificazioni, dei contributi statali per l'anno 2005 per il solo fatto di includere Comuni aderenti a Comunità montane o di non raggiungere una determinata soglia di popolazione.

A seguito dell'applicazione dell'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata nove Regioni¹⁴ hanno modificato le regole di incentivazione per accedere al riparto dei fondi statali cominciando ad adattare almeno in parte, a criteri nazionali condivisi l'evoluzione delle forme associative nel loro territorio.

Ciò detto un aspetto determinante delle politiche di sostegno ai processi di aggregazione

sovra comunale resta quello relativo alla scelta dei criteri di incentivazione, in quanto la definizione dei meccanismi di quantificazione ed attribuzione finisce inevitabilmente per condizionare i Comuni nelle loro scelte organizzative. Infatti, la presenza o l'assenza di una regolamentazione regionale che definisca le modalità di incentivazione delle forme associate ed il fatto che siano conseguentemente stanziati i relativi fondi necessari è una condizione che sta alla base delle differenze regionali nel grado di diffusione e di effettività delle forme associative tra enti. La disciplina regionale in materia evidenzia alcuni elementi che ricorrono costantemente in tutte le Regioni; altri, invece, risultano peculiari di specifiche legislazioni.

Un elemento costante delle diverse discipline regionali è quello relativo alla distinzione tra contributi straordinari e contributi ordinari. I primi sono generalmente riconosciuti all'atto della costituzione della forma associativa per l'effettiva attivazione dell'esercizio associato di funzioni. Alcune leggi regionali inoltre (vedi ad es. Lombardia) prevedono un contributo straordinario iniziale anche per le fusioni di Comuni. I secondi, invece, sono destinati a

¹⁴ Le regioni a cui è stato riconosciuto il diritto di gestire direttamente le risorse statali a sostegno delle forme associative sono Umbria, Campania, Abruzzo, Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Veneto e Sicilia.

supportare gli Enti Locali nelle spese necessarie per l'organizzazione e lo svolgimento delle gestioni associate.

Durata

dei contributi ordinari

Con riferimento alla durata dei contributi ordinari, tuttavia, vi è già un primo elemento di differenziazione. Mentre, infatti, alcune Regioni fissano una durata di tali contributi, con l'esclusione delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane, altre non contengono disposizioni al riguardo.

Ricorre poi costantemente nelle diverse normative l'utilizzazione dei parametri relativi al numero di funzioni e servizi svolti in forma associata ed al numero di Comuni ricompresi nella forma associativa (si veda però il caso della Regione Emilia-Romagna dove il contributo cresce fino a 6 comuni, decresce oltre tale soglia), oltre alla loro densità demografica. Si tratta di parametri di incentivazione che si combinano diversamente nelle diverse discipline. Molto spesso poi le delibere di disciplina dei criteri di finanziamento contengono un elenco delle funzioni e dei servizi associati finanziabili. Frequentemente viene premiata la costituzione di uffici unici. Il criterio della spesa (si veda, in particolare, Regione Veneto – Delib. G.R. 1614-1615/2004), quale criterio utilizzato ai fini della quantificazione del contributo non sembra costituire un parametro generalmente utilizzato.

5.3.1 - Requisiti per la contribuzione

Forme associative

"titolate"

a ricevere incentivi

e requisiti minimi

L'analisi delle diverse normative regionali mette in evidenza, da un lato, le forme associative che le Regioni, attraverso precise norme e regolamenti, ritengono "titolate" a ricevere l'incentivi per la gestione associata di funzioni e/o servizi; dall'altro lato, i requisiti minimi che queste devono possedere per concorrere alla incentivazione. Per quanto riguarda il primo aspetto emerge che la quasi totalità delle Regioni ammettano ad incentivazione una pluralità di forme associative, ove le più ricorrenti sono le Unioni, le Comunità montane¹⁵ e le Convenzioni, mentre appaiono del tutto peculiari i casi di ammissione delle Comunità collinari (Piemonte) e dei Circondari (Toscana). In ciò, si può riconoscere la diffusa intenzione regionale di garantire varietà e flessibilità nelle forme utilizzabili per la gestione associata ai Comuni che intendano "unirsi e cooperare". Nel caso delle due Province Autonome l'incentivazione a forme associate di natura diversa si ripartisce tra Regione (cui spetta il finanziamento delle Unioni) e Province. In merito al tipo di requisiti richiesti dalle Regioni alle forme associate per potere accedere all'incentivazione, l'analisi documentale comparata ha messo in evidenza che i requisiti maggiormente ricorrenti sono:

- l'entità della popolazione dei singoli Comuni coinvolti nella gestione associata;
- l'ambito demografico complessivo interessato dalla gestione associata;
- il numero di Comuni coinvolti nella gestione associata;
- il numero dei servizi e/o delle funzioni gestite in associazione;
- la tipologia dei servizi e/o delle funzioni gestite in associazione;
- la indicazione di una durata minima della gestione associata.

Emerge che pressoché in tutte le Regioni che richiedono requisiti per l'accesso ai contributi è richiesta la compresenza di almeno due delle tipologie sopra elencate, fino al caso piemontese in cui i prerequisiti compresenti richiesti sono quattro. Il requisito richiesto con maggiore frequenza riguarda la tipologia di servizio o di funzione che deve essere gestita in associazione, che deve corrispondere ad un apposito elenco regionale, ovvero ad elenchi dettati dalla normativa nazionale. Anche il numero delle funzioni e dei servizi portati in associazione ha la sua rilevanza, seguito dalla "variabile popolazione",

¹⁵ Intese come livello a cui delegare la gestione della funzione in forma associata.

che però può assumere diversa connotazione a seconda che si tratti di popolazione dei Comuni, ovvero di ambito demografico complessivo interessato dalla associazione. Le evidenze portano alcune riflessioni. Innanzi tutto occorre considerare che la maggioranza delle Regioni cui ci si riferisce, non ha ancora redatto il Piano di Riordino Territoriale. Ciò consente di affermare che la definizione di requisiti "ex ante" che le forme associative devono avere per accedere al contributo può essere letta come un tentativo da parte della Regione di "recuperare" alcuni criteri, "paletti" per definire le modalità/ambiti ottimali per la erogazione associata del servizio/funzione e conseguentemente orientare la configurazione territoriale e/o gestionale del territorio. In tal senso si può ritenere che più i "paletti" richiesti sono numerosi, più questo tentativo è spiccato, anche se bisogna ricordare che si tratta di "regole di incentivazione" che possono mutare, specialmente nel senso più stringente per quelle Regioni che si trovano in fase di recentissima implementazione di questo tipo di politiche. Il fatto che in diversi casi sia richiesta la corrispondenza di servizi/funzioni associati ad uno specifico elenco regionale, può leggersi come l'indicazione di quei servizi propri erogati dai Comuni che o per efficienza, o per efficacia, o per entrambe le motivazioni, si ritiene più opportuno gestire a livello sovra comunale.

"Regolare" ed orientare

le tipologie di richiesta

di associazionismo

In termini più generali, lo stesso dato può leggersi nell'esigenza regionale di "regolare" ed orientare le tipologie di richiesta di associazionismo da parte dei Comuni, particolarmente in presenza di scarsità di risorse e di attivazione di necessari criteri di selezione. Allo stesso modo, il fatto che un altro requisito specificamente richiesto sia il numero di funzioni/servizi portati in associazione che normalmente devono superare una certa soglia,

può leggersi come la preferenza ad attivare processi di associazionismo tra Comuni in cui si riscontri un maggiore consistenza, testimoniata dall'intenzione di "gestire insieme" più servizi e/o funzioni proprie. Ciò può ritenersi coerente all'aspetto di investimento legato alla promozione delle forme associative tra Comuni, che si traduce sia nel fatto che tra gli enti coinvolti si attivano complessi processi decisionali e di concertazione (e dispendiosi in termini di tempo), sia nel fatto che su tali azioni sono investite risorse economiche regionali. Inoltre, si noti che in alcuni casi la soglia di funzioni richieste può essere differenziata per forma e "per età" della forma associativa: in ciò deve riconoscersi la recente tendenza presso alcune Regioni di favorire, almeno per alcune tipologie di nuova istituzione la presenza di questo carattere di consistenza. Anche il prerequisito della durata minima richiesta, deve probabilmente leggersi in questo senso. Un altro dato da osservare riguarda la "variabile popolazione" intesa come o richiesta di popolazione dei singoli Comuni o come ambito demografico complessivo interessato dalla associazione. Nel primo caso, si richiede che la popolazione di tutti o almeno un Comune coinvolto sia inferiore ad una determinata entità, esplicitando in questo modo il necessario coinvolgimento di piccoli Comuni. A tale proposito si noti che la soglia richiesta non è univoca (1.200, 3.000, 5.000 abitanti), essendo probabilmente calibrata sulla prevalente realtà demografica comunale regionale. Viceversa, laddove si richiede un ambito demografico specifico, questo deve sempre superare una determinata soglia, volendosi evidentemente individuare realtà associative di una determinata consistenza demografica. In entrambi i casi i requisiti richiesti appaiono coerenti alla natura intrinseca delle politiche dell'associazionismo, appunto implementate (anche a livello nazionale) per superare i problemi di "crisi" di gestione ed erogazione di determinate funzioni e servizi nei contesti in cui l'utenza complessiva può, specialmente dal punto di vista economico, non giustificare la sopravvivenza. Anche in questo caso, si è rintracciata l'esigenza di attivare processi di associazionismo laddove l'investimento decisionale ed economico sul processo, mostri fin

dall'inizio (prerequisiti) potenzialità di sviluppo. Peculiare è il caso piemontese ove la "dimensione popolazione" incontra anche un limite superiore, per non dare adito a fenomeni di associazionismo di dimensioni "eccessive"¹⁶ e conseguentemente difficili da portare a sintesi. Altrettanto specifici sono i casi toscani ed emiliano romagnolo dove la presenza del Piano di Riordino Territoriale garantisce la ponderazione anche dell'aspetto demografico, in un quadro di promozione all'associazionismo concordato e concertato con i destinatari finali. Una lettura ad hoc deve essere fatta per le richieste peculiari o i vincoli espressi dalle Regioni. In particolare, colpiscono i casi in cui è in qualche misura richiesto ai Comuni "operanti in forma associata" (specialmente per quanto riguarda i contributi di natura ordinaria o annuali, laddove presenti) una "dimostrazione" delle effettiva gestione associata, attraverso la costituzione dell'Ufficio Unico ovvero della presenza di delega delle funzioni "in capo" alla forma associativa prescelta. In ciò deve riconoscersi l'orientamento regionale di rafforzare la dimensione di "effettività" di gestione, da un lato per "incentivare" gli stessi Comuni a dare adito e continuità alle forme associative previste; dall'altro lato per il presupposto che l'effettività sia in qualche misura garanzia di continuità della gestione associata e (implicitamente) di una destinazione mirata degli incentivi regionali.

5.3.2 - Poteri regolativi di controllo dell'utilizzo degli incentivi

Le disposizioni

regionali

sui poteri di controllo

Le disposizioni regionali aventi ad oggetto i poteri regionali di controllo dell'utilizzo degli incentivi assumono particolare rilevanza, anche in considerazione del fatto che non vi sono dei vincoli di destinazione nell'utilizzo degli incentivi, valorizzandosi piuttosto l'autonomia degli enti nella utilizzazione delle risorse.

Alcune Regioni (es. Emilia-Romagna, Piemonte) prevedono che i contributi successivi alla prima annualità siano decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, là dove, anche sulla base della documentazione finanziaria, non sia comprovata l'effettiva gestione

¹⁶ Presenti in altre regioni e caratterizzate per significative difficoltà di gestione.

associata dei servizi o il raggiungimento dei risultati programmati. La Regione Lazio si limita a prevedere che l'erogazione dei contributi cessa qualora la regione valuti negativamente i risultati conseguiti dall'associazione sulla base dei documenti tecnici ed amministrativi presentati. Si segnala, sul tema in oggetto, la recente normativa introdotta dalla Regione Toscana (Delib. G.R. n. 273 DEL 2004) che disciplina nel dettaglio il procedimento di revoca dei contributi e prevede (in maniera del tutto originale) l'istituto della sospensione del procedimento di revoca qualora vi siano i presupposti per superare la situazione di crisi che attraversa la forma associativa o la possibilità di attivare altra gestione associata tra tutti i comuni originariamente partecipanti.

5.3.3 - Azioni di supporto e altre forme di incentivazione delle forme associative

Le politiche regionali di incentivazione

L'analisi delle politiche regionali a supporto delle gestioni associate sarebbe incompleta se non si desse conto anche di altri strumenti di supporto al processo associativo messi in campo dalle Regioni e che si sostanziano in:

- a) erogazione di contributi destinati a concorrere alle spese sostenute per la elaborazione di progetti di riorganizzazione sovra comunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni (c.d. "studi di fattibilità") (Emilia-Romagna, Umbria, Basilicata e Lombardia); è importante sottolineare che l'ottenimento di tale contributo non obbliga le amministrazioni a porre effettivamente in essere gli interventi per i quali hanno commissionato lo studio. Quest'ultimo deve essere uno strumento di valutazione per verificare ex ante la fattibilità e la convenienza di determinate scelte organizzative ancora da compiere;
- b) assegnazione mediante comando o trasferimento di personale regionale alle forme associative (Umbria);
- c) concessione in uso gratuito di beni patrimoniali regionali utili ai fini dell'esercizio associato di funzioni (Umbria);
- d) iniziative finalizzate alla condivisione di esperienze, approfondimento delle conoscenze e aggiornamento del personale (Toscana);
- e) assistenza tecnico giuridica ai Comuni che intendono fondersi e alle forme associative da istituirsi o già istituite (Piemonte);
- f) corsi di formazione e riqualificazione del personale locale addetto alla gestione associata di funzioni o servizi comunali (Piemonte).

Le attività di supporto

mappate sul panorama nazionale

A questi, emersi dall'analisi normativa, si aggiungono una serie di altre attività e funzioni rilevate attraverso l'analisi sul campo che vanno tutte sotto l'obiettivo di "promuovere e sensibilizzare" le azioni di riordino territoriale. Nella tabella 3 si presenta una fotografia delle attività di supporto mappate sul panorama nazionale, fotografia che è stata ricostruita cercando di posizionare i diversi servizi sulle singole fasi che compongono una politica pubblica, ovvero la fase ex-ante, il momento della realizzazione e la fase ex-post di

valutazione e controllo. Fasi che non sono mai in realtà così distinte e perfettamente sequenziali, bensì spesso connotate da sovrapposizione. Lo schema non prevede le eventuali sovrapposizioni, ma offre uno strumento statico per un primo livello di analisi.

Tabella 3 - Le azioni di supporto

Fasi della policy	Tipologie di azioni di supporto emersi
Fase ex-ante	<ul style="list-style-type: none"> - Studi di fattibilità – Consulenza tecnico-giuridica – - Promozione sul territorio (incontri, testimonianze, ecc)
<i>In realizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - RICERCHE SUL TEMA, RIVISTE SPECIALIZZATE – SITO WEB INFORMATIVO - Portale dei servizi – Formazione/Informazione
<i>Ex-post</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema di monitoraggio - Panel di indicatori di output, di risultato

Nella prima fase di vita della politica di riordino (fase che per alcune Regioni si colloca già sette-otto anni fa, mentre per altre Regioni corrisponde a tempi assai più recenti) tendenzialmente le Regioni mettono in atto una serie composita di azioni di promozione e guida rivolta agli Enti Locali. Tra queste segnaliamo una più o meno intensa funzione di promozione sul territorio, nella forma di incontri, tavoli, convegni e seminari sul tema. Questa promozione segue contemporaneamente sia una logica top-down che bottom-up.

Nel primo caso sono i referenti regionali che autonomamente attivano momenti di sensibilizzazione, con l'obiettivo di illustrare agli attori coinvolti (quindi gli amministratori locali ed i loro tecnici) il quadro normativo, i vincoli e le opportunità delle gestioni associate; dalle analisi effettuate sul campo emerge che spesso però sono gli stessi stakeholders sul territorio a chiedere occasioni di informazione e guida alle Regioni. L'esigenza proveniente dal basso (bottom-up) di mantenere un costante livello di dialogo e concertazione tra Enti Locali e Regione accompagna di fatto larga parte del ciclo di vita della policy, in quanto ritroviamo nel tempo azioni di informazione, incontro, assistenza anche in loco su problematiche specifiche che possono via via incorrere. Ulteriori strumenti ampiamente utilizzati in una prima fase risultano essere lo studio di fattibilità e la consulenza tecnico-giuridica.

Entrambi sono spesso caratterizzati dalla logica della "sperimentazione", ovvero finalizzati a fornire una simulazione della situazione emergente dalla forma di gestione associata. Gli studi di fattibilità simulano prevalentemente la dimensione organizzativa, economico-finanziaria e gestionale, mentre la consulenza giuridica simula e prevede tramite la redazione di statuti e regolamenti gli effetti, i vincoli e le possibilità derivanti dalla forma associata. In alcune realtà regionali lo studio di fattibilità assume di fatto un peso più significativo per almeno due ordini di motivi:

- supporto e finanziamento delle Regioni: anche in questa circostanza si sono rilevate modalità e scelte diverse, che spaziano dalla copertura totale delle spese per la redazione degli studi alla copertura parziale (tendenzialmente il 50%). Vi sono poi alcuni casi regionali che hanno redatto direttamente le indagini di fattibilità sul proprio territorio;
- veicolo del sistema incentivante: in alcuni casi una delle strategie è stata quella di ancorare l'avvio dei processi di costituzione in forme associate con la realizzazione di studi di fattibilità, i quali venivano ad assumere il ruolo di veri e propri check-up organizzativi della forma associativa, finalizzati ad evidenziare, soprattutto, le economie e i vantaggi di gestione derivanti dalla ipotetica associazione, scendendo spesso nella indicazione dei servizi da associare in virtù di criteri di efficienza, efficacia, impatto.

Le azioni

nella prima fase

In conclusione, le azioni di supporto che vengono attivate in una prima fase pare abbiano una duplice valenza:

- conoscitiva: ovvero costruendo percorsi di promozione del fenomeno "associazionismo" si permette ai referenti degli enti locali di possedere le informazioni rilevanti per poter operare scelte politiche/tecniche in merito;
- culturale: da più parti viene sottolineato come un elemento di forte complessità sia dato anche da una scarsa cultura della cooperazione inter-istituzionale (sia da parte degli amministratori locali che delle tecnostutture locali), e con essa degli strumenti di governo e di gestione di reti inter-istituzionali, di forme associate (governo politico, governo delle relazioni, degli strumenti di gestione, della valutazione dei risultati, ecc).

Le azioni

nella fase più matura

Tra le azioni di supporto che si possono invece collocare in una fase più matura della politica, ovvero in una fase di realizzazione delle forme associate sul territorio regionale, ritroviamo:

- ricerche qualitative e quantitative, su base regionale aventi come oggetto l'associazionismo (la composizione del territorio, le forme associate prevalenti, le contribuzioni, i risultati degli studi di fattibilità, ecc); a questa categoria possiamo aggiungere la pubblicazione di riviste specializzate (è il caso della Regione Emilia Romagna e della Regione Toscana) e di pubblicazioni ad hoc sul tema;
- sito web informativo e portale dei servizi; la maggior parte dei siti regionali contengono prevalentemente informazioni di carattere generale, normativa e modulistica. In parte minore vi sono Regioni¹⁷ che hanno strutturato – con pesi diversi - portali di servizio, luoghi virtuali ove ritrovare lo stato dell'arte regionale sul

¹⁷ Ad esempio Piemonte, Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romana, Toscana, Marche, Umbria, Basilicata.

tema dell'associazionismo, ma anche documenti, modelli tipo di convenzioni, rendicontazioni di progetti e servizi associati, linee-guida per la richiesta dei contributi, ecc;

- assistenza ed informazioni; come già anticipato, l'attività di informazione e di assistenza accompagna nel tempo l'evoluzione della policy. Si sostanzia in incontri sul territorio, con singoli referenti di gestioni associate, ma soprattutto tramite gli organi di concertazione. In altri casi si rileva una vera e propria consulenza, specie in merito alle forme di incentivazione ed ai criteri di attuazione degli stessi.

Una nota a parte va dedicata alle azioni inerenti la funzione di monitoraggio e valutazione delle forme di gestione associata in quanto nodo cruciale del percorso della policy per cui si rimanda al paragrafo seguente.

5.4 - Monitoraggio e valutazione della policy a sostegno delle forme associate

Le azioni

per monitorare

e valutare

I sistemi di monitoraggio rappresentano una delle tipologie di azioni tipicamente messe in campo nella fase ex-post della policy di riordino territoriale e di sostegno alle forme di gestione associate. In quanto strumenti caratteristici di una fase avanzata della politica, i sistemi di monitoraggio costituiscono orientamenti delle regioni in cui la policy appare maggiormente consolidata. Questo spiega perché il numero delle Regioni che hanno o stanno implementando questo tipo di azioni sia limitato. A partire dal lavoro svolto dalle Regioni con maggiore "storia" di regolamentazione ed incentivazione dei processi associativi: Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana e Provincia Autonoma di Trento, si è scelto di effettuare un focus specifico su queste Regioni per approfondire lo stato di definizione ed attuazione degli strumenti. La premessa d'obbligo rispetto a quanto segue riguarda il livello di strutturazione delle azioni di monitoraggio: anche nel caso delle Regioni segnalate, infatti, si tratta di prime sperimentazioni e sistematizzazioni di strumenti non ancora consolidati né tanto meno diffusi. Il tema è di estrema rilevanza, come emerge dalla consapevolezza e dall'interesse che in genere i referenti tecnici regionali

manifestano nelle occasioni di incontro nazionale di investire in questa direzione. Il monitoraggio rappresenta un aspetto "posticipato" rispetto all'esigenza iniziale di favorire nascita e consolidamento di forme associative oltre che un tema di elevata complessità, difficile da declinare in termini di indicatori realmente in grado di valutare l'impatto della politica.

Anche sulla base di queste ragioni si giustifica il ritardo della maggior parte delle Regioni italiane nella strutturazione di sistemi di monitoraggio e valutazione della policy.

Un'ulteriore considerazione riguarda la difficoltà di distinguere in maniera efficace le azioni di monitoraggio da quelle di controllo e verifica della conformità degli atti col risultato che le azioni di monitoraggio vengono spesso percepite in termini "ispettivi". Il sistema di monitoraggio che si configura risulta ancora, con qualificate eccezioni, embrionale e basato per lo più sulla raccolta di dati quali-quantitativi attraverso richiesta diretta ai Comuni o tramite rilevazione da parte degli uffici regionali dedicati. Sono state individuate quattro diverse modalità di monitoraggio, partendo da una verifica di carattere documentale per arrivare alla definizione di veri e propri indicatori. Nella tabella 4 si riporta una sintesi delle principali casistiche individuate.

Tabella 4 - Una sintesi delle principali casistiche individuate

Forma monitoraggio	di Descrizione	Regioni
Richiesta documentale	Il monitoraggio viene attuato	VENETO
	attraverso la richiesta di relazioni	TOSCANA
	esplicative sulle funzioni e sui servizi	PROV. AUTONOMA DI TRENTO

	<p>da attivare, sui tempi, sulle modalità di attivazione dell'esercizio associato e sui risultati attesi in termini di sviluppo, sulle tipologie di investimenti da effettuare e sulle responsabilità organizzative.</p> <p>Le relazioni sono richieste in fase iniziale e/o intermedia.</p>	<p>EMILIA-ROMAGNA Lombardia</p>
Sistematizzazione stato dell'arte	<p><i>RILEVAZIONE DATI QUALI-QUANTITATIVI SUGLI OUTPUT DELLA POLITICA. SI CONFIGURA UNA FOTOGRAFIA DELLO STATO DELL'ARTE IN TERMINI DI NUMERO E TIPOLOGIA DI GESTIONI ASSOCIATE, TIPO DI SERVIZI GESTITI IN FORMA ASSOCIATA, ENTITÀ DEI FINANZIAMENTI EROGATI ETC.</i></p>	<p>PIEMONTE EMILIA-ROMAGNA TOSCANA PROV. AUTONOMA DI TRENTO VENETO LOMBARDIA</p>
Relazioni sullo stato di attuazione	<p>Passaggio successivo rispetto alla strutturazione di data base "conoscitivi" sullo stato dell'arte è rappresentato da analisi specifiche che rielaborano ed interpretano i dati rilevati in termini di valutazione sull'andamento del fenomeno, criticità e opportunità, indicazioni su linee di tendenza e sviluppo.</p>	<p>Emilia-Romagna Toscana</p>
Indicatori	<p>Studio per la costruzione di indicatori ad hoc e attuazione di indagini sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata.</p>	<p>Emilia-Romagna Toscana (analisi periodica Lombardia in elaborazione)</p>

5.5 - Conclusioni: successi ed insuccessi, varietà ed omogeneità

Una fotografia complessiva del percorso intrapreso e no

In sede di conclusioni si presenta una fotografia complessiva del percorso intrapreso (o non intrapreso) dalle Regioni per costruire, governare e valutare la politica a sostegno delle forme associate. Questa fotografia si sostanzia nelle tabelle di riepilogo che

seguono, elaborata su alcune dimensioni che potremmo definire, come anticipato in premessa, i momenti e i passaggi chiave per la costruzione della policy. I passaggi evidenziati dalla tabella 5 appaiono, sulla carta, come lineari, sequenziali e ben definiti gli uni rispetto agli altri:

- il primo passaggio consiste nel recepimento da parte delle Regioni di due dettati normativi afferenti al tema della gestione associata e del riordino territoriale, ovvero il D.Lgs 112/98 e il D.Lgs 267/00;
- il secondo passaggio logico consiste nella effettiva redazione del Programma di Riordino Territoriale;
- il terzo passaggio consiste nella previsione di stanziamenti economici a sostegno delle forme associate, nonché dei criteri di attribuzione;
- il quarto passaggio prevede l'individuazione di ulteriori azioni di sostegno;
- infine l'ultimo passaggio consiste nella selezione ed applicazione di strumenti di monitoraggio e valutazione della politica, al fine di ri-orientarla, ove opportuno.
- Infine la partecipazione al riparto delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale.

Tabella 5 – Quadro di sintesi

Regioni / Province	<i>Definizione Ambiti Territoriali Ottimali</i>	<i>Programm a di Riordino Territoriale</i>	<i>Redazione effettiva del Programm a di Riordino Territoriale</i>	<i>Stanziamen o di finanziament i specifici</i>	<i>Prevision e e gestione di attività e azioni di supporto</i>	<i>Presenza di strumenti di valutazione</i>	<i>Partecipazione alla ripartizione delle risorse statali per unioni e comunità montane</i>
-------------------------------	---	--	--	---	--	---	---

Regioni / Province	<i>Definizione Ambiti Territoriali Ottimali</i>	<i>Programm a di Riordino Territoriale</i>	<i>Redazione effettiva del Programm a di Riordino Territoriale</i>	<i>Stanziament o di finanziament i specifici</i>	<i>Prevision e e gestione di attività e azioni di supporto</i>	<i>Presenza di strumenti di valutazione</i>	<i>Partecipazione alla ripartizione delle risorse statali per unioni e comunità montane</i>
Umbria	◆	◆		◆		◆	◆
Campania	◆			◆		◆	◆
Abruzzo	◆	◆		◆		◆	◆
Emilia Romagna	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Toscana	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Marche	◆	◆		◆	◆	◆	◆
Piemonte	◆			◆	◆	◆	◆
Veneto	◆			◆	◆	◆	◆
Sicilia	◆			◆		◆	◆
Valle d'Aosta	◆				◆		
Lombardia	◆	◆		◆	◆	◆	
Provincia autonoma di Trento	◆			◆	◆	◆	
Provincia autonoma di Bolzano	◆				◆		

Regioni / Province	<i>Definizione Ambiti Territoriali Ottimali</i>	<i>Programm a di Riordino Territoriale</i>	<i>Redazione effettiva del Programm a di Riordino Territoriale</i>	<i>Stanziamen o di finanziament i specifici</i>	<i>Prevision e e gestione di attività e azioni di supporto</i>	<i>Presenza di strumenti di valutazione</i>	<i>Partecipazione alla ripartizione delle risorse statali per unioni e comunità montane</i>
Friuli Venezia Giulia	◆			◆			
Liguria	◆						
Lazio	◆	◆		◆			
Sardegna	◆			◆			◆
Basilicata	◆			◆	◆		
Molise	◆	◆					
Puglia	◆						
Calabria	◆			◆			◆

Osservando in forma comparata le politiche e normative regionali emergono con chiarezza alcune regolarità ed alcuni percorsi molto diversi tra loro. Fra le prime, osserviamo che, indipendentemente dai tentativi effettuati, nessuna Regione ha potuto definire dall'alto gli ATO per l'esercizio associato delle funzioni e servizi comunali. Anche chi lo ha fatto, come per esempio la Toscana, lo ha fatto dopo un processo di concertazione completo con gli Enti Locali interessati, lasciando poi alla libera iniziativa dei Comuni la scelta sui partner, sui contenuti e sulle forme di associazione. Nella maggior parte dei casi le Regioni hanno favorito un processo di definizione degli ATO a partire dalla volontà dei Comuni e

recepando poi successivamente le scelte dei Comuni stessi. Semmai attraverso forme di incentivazioni progressive le Regioni, soprattutto quelle con una storia di promozione e sostegno alle forme associate lunga, stanno favorendo esperienze associative sempre più vicine nelle forme, nelle dimensioni e nei contenuti a quanto ritenuto "ottimale" per il governo del territorio e per la ricerca di efficienza operativa. Significativa da questo punto di vista la recente regolamentazione dell'Emilia Romagna che ha cominciato a finanziare collaborazioni e convenzioni fra Unioni ed Associazioni intercomunali contermini al fine di favorire ulteriori accorpamenti. In generale le Regioni che hanno avuto più successo per numero e stabilità delle forme associate hanno privilegiato percorsi lenti e progressivi di accompagnamento delle aggregazioni intercomunali al fine di favorire lo sviluppo di esperienza, competenza nella gestione, interesse e vantaggio politico nel governo su area vasta, senza provocare strappi o salti nel vuoto.

Le varie forme

di incentivazione

Fra i percorsi diversi dobbiamo ricordare l'incredibile varietà che caratterizza la regolamentazione regionale proprio sulle forme di incentivazione, che, come abbiamo già detto, rappresentano i veri contenuti delle policy regionali in ordine a forme previste, dimensioni, efficienza ed efficacia richiesta, risultati attesi. In estrema sintesi, solo osservando i contenuti ed i meccanismi di incentivazione e controllo si riesce a comprendere la ratio ed i principi guida delle diverse politiche regionali. Pur non essendo possibile definire in maniera univoca diverse politiche a supporto delle forme associate, alcune generalizzazioni sono effettivamente ipotizzabili. Fra queste spicca con evidenza una ben nota alternativa che in realtà alternativa non è, ma che ancora oggi come tale si mostra, ovvero la grande differenza fra le Regioni che vedono il processo di associazione come un processo che deve semplificare ed irrobustire il "governo" e "la gestione dei servizi" su area vasta e le Regioni che invece tendono a considerare le aggregazioni fra

Comuni solo come un potenziale strumento di aumento dell'efficienza operativa dei servizi pubblici locali. Le Regioni che mostrano attenzione al governo locale, stanno operando un intervento lento e progressivo di potenziamento non solo dei servizi ma soprattutto della capacità di governo politico e di rappresentanza su area vasta. Per questo gruppo non è (o non è più indifferente) la forma associativa (convenzione, piuttosto che consorzio, Comunità montana od Unione) ma è prioritario accompagnare gli Enti Locali allo sviluppo di sistemi politici forti e legittimati dai Comuni associati. Al contrario le Regioni più attente alla ricerca di efficienza operativa concentrano i loro sforzi nel fare in modo che le collaborazioni "funzionino" ed anzi sul versante politico-istituzionale temono molto e disincentivano (o scarsamente incentivano) lo sviluppo parallelo di forme di governo politico a supporto dei servizi associati.

Esiste infine un ultimo gruppo di Regioni che - come mostra l'ultima tabella di sintesi presentata - non hanno una politica definita di sviluppo delle forme associate fra Comuni e di conseguenza non incentivano tali forme o, se lo fanno, lo fanno in maniera indifferenziata e senza controlli sostanziali sui risultati raggiunti. La presenza di queste Regioni mette in evidenza la frattura più forte che si sta sviluppando a livello nazionale sul governo locale: territori che si stanno riorganizzando e stanno sviluppando forme evolute di governo a sostegno delle comunità locale ed in fin dei conti dei Comuni stessi e Regioni che poco o nulla fanno su questo versante. Sulla tutela, rappresentanza, promozione degli interessi dei territori e sulla capacità di erogare servizi con maggiore o minore efficienza ed efficacia si stanno sviluppando "distanze" e differenze sempre più evidenti a livello nazionale.

IL SISTEMA DELLE AGEVOLAZIONI

E DEGLI INCENTIVI PER LE UNIONI DI COMUNI

di Fabio Fiorillo – Docente di Finanza Pubblica Locale, Università Politecnica delle Marche, Ancona

6.1 - Introduzione

Secondo la teoria economica tradizionale del federalismo fiscale, la costituzione di governi locali ha ragione d'essere in quanto esistono beni e servizi pubblici che determinano benefici solo per gli individui residenti in una determinata area e il decentramento delle competenze amministrative è la soluzione organizzativa che permette all'Ente pubblico di rispondere in modo appropriato alla domanda di questi beni e servizi.

Il teorema

di equivalenza fiscale

In particolare l'architettura istituzionale che soddisfa al meglio le esigenze della collettività è quella in cui ciascun servizio viene offerto da una differente giurisdizione monofunzionale, secondo quello che viene chiamato teorema di equivalenza fiscale (Olson 1969) o principio di perfetta equivalenza (Oates 1972) tra area geografica entro cui si manifestano i costi e i benefici di un servizio e circoscrizione amministrativa. Risulta evidente come le prescrizioni della teoria tradizionale male si adattino ad una realtà istituzionale fatta di pochi livelli di governo e di Enti normalmente polifunzionali.

Tre possibilità

Benché il principio di corrispondenza non possa applicarsi alla maggioranza dei casi reali, i processi di decentramento amministrativo o di riforma in senso federale che hanno coinvolto molti paesi OECD, sembrano essere un tentativo di approssimare tale principio. In generale, quando il principio di corrispondenza non può essere realizzato, la ricerca dell'efficienza nella fornitura di beni e servizi ai cittadini può essere perseguita attraverso tre vie. La prima consiste nel disegnare dei trasferimenti pigouviani che correggano le esternalità; tuttavia come sottolinea Wildasin (2004) tali trasferimenti possono incentivare comportamenti non responsabili forieri di effetti perversi in presenza di vincoli finanziari non stringenti. La seconda suggerisce di affidare la produzione di beni e servizi in *outsourcing* o al mercato; tale suggerimento deve affrontare tutti i classici problemi di *procurement* (Laffont e Tirole, 1993). Infine i Comuni possono associarsi, cercando in questo modo di ritornare al rispetto del principio di corrispondenza; il costituire una qualche forma di aggregazione impone ai Comuni un *trade-off* tra maggiori e migliori servizi e il mantenimento dell'indipendenza.

Molti gli esempi

L'evidenza empirica rileva un crescente numero di esempi. Casella e Frey (1992) segnalano il caso degli Stati Uniti in cui si è diffusa la creazione di *special districts* che offrono servizi collettivi i cui benefici sono caratterizzati da un elevato grado di localizzazione (come, ad esempio, gli *scholar districts*). In Europa molti paesi (tra cui l'Italia) hanno creato giurisdizioni funzionali obbligatorie per l'offerta di servizi pubblici locali (trasporti, fornitura di acqua, gas ed elettricità, raccolta di rifiuti) e per l'offerta di servizi sanitari.

Nonostante lo sforzo di definire ambiti territoriali ottimali (ad esempio in Italia per acqua e rifiuti), l'applicazione perfetta del principio di corrispondenza non sempre è possibile. Nella realtà italiana in cui gli Enti locali sono radicati sul territorio per ragioni storiche e culturali, risulta difficile, se non impossibile, perseguire l'efficienza attraverso la definizione di ambiti territoriali senza considerare la realtà dei Comuni. Per tale ragione, la moderna teoria economica suggerisce che il disegno delle aree ottimali possa e debba essere promosso non tanto dai livelli di governo superiore, quanto a partire dal basso, cioè dal livello comunale con associazioni di tipo volontario.

La teoria del federalismo funzionale

L'idea dell'associazionismo intercomunale che si sta sviluppando in Italia e in altri paesi (Fiorillo e Robotti, 2006; Dollery e Robotti, 2007) sembra seguire i suggerimenti della teoria del federalismo funzionale (Frey e Eichenberger 1996), secondo la quale per aderire al principio di corrispondenza fiscale non è necessario modificare le dimensioni degli Enti territoriali esistenti. Un avvicinamento al principio si potrebbe ottenere assegnando la responsabilità dell'offerta dei diversi servizi pubblici a specifici Enti monofunzionali, dimensionati in modo ottimale e sovrapposti alle giurisdizioni politiche esistenti. La promozione delle nuove giurisdizioni funzionali spetterebbe in primo luogo agli Enti territoriali (che possono decidere, ad esempio, di creare tra loro unioni o associazioni di ampiezza adeguata alla fornitura di determinati servizi) ma anche ai cittadini (se vedono l'opportunità di costituire un nuovo ente territoriale dedicato alla soddisfazione di particolari esigenze). Siamo in presenza, quindi, di teorie che propongono un nuovo assetto del governo pubblico sulla base di spinte che sorgono dal basso della società civile, una riorganizzazione a seguito della quale l'offerta di alcuni beni e servizi pubblici locali non sarebbe più gestita dai tradizionali Enti locali multifunzionali, ma assicurata da giurisdizioni organizzate non gerarchicamente.

Il caso italiano

In Italia il processo di ridisegno delle istituzioni pubbliche, che ha preso l'avvio all'inizio degli anni '90 del secolo scorso (legge 142/90), ha trovato una sua sistematizzazione nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (d.lgs. 267/2000, Tuel) e ha ricevuto una rilevanza costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare il principio di corrispondenza sembra ispirare l'articolo 118 della Costituzione riformata quando afferma che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per esercitare l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza...". Il richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, così come le forme di aggregazione intercomunale che il Tuel mette a disposizione dei Comuni, può essere letto come il tentativo legislativo di definire strumenti istituzionali in grado di avvicinarsi il più possibile a quanto suggerisce la teoria del federalismo funzionale. Come in molti paesi, anche in Italia i Comuni hanno la possibilità di costituire giurisdizioni funzionali per la fornitura di servizi pubblici locali (tabella 1) che vanno dalla Convenzione (art. 30 Tuel), al Consorzio (art. 31), all'accordo di programma (art. 34), fino ad arrivare all'Unione di Comuni (art. 32).

Tabella 1 - Le forme di associazionismo intercomunale in Italia

Tipologia	Volontarietà	Soggettività giuridica e natura	Controllo	Partecipazione dei cittadini	Numero di funzioni e/o servizi
-----------	--------------	------------------------------------	-----------	---------------------------------	-----------------------------------

Convenzione (art. 30 Tuel)	Sì (in alcuni casi obbligatorie)	No, si tratta di coordinamento operativo	Controllo diretto di ogni singolo Comune	Le stesse possibilità che si hanno verso i Comuni	Prestabilito (spesso monofunzionale)
Consorzio (art. 31 Tuel)	Sì (in alcuni casi obbligatorie)	Sì con caratterizzazione aziendale	Controllo dei Comuni nell'assemblea dei soci in base a quota di partecipazione, problemi di agenzia	Cittadini - Utenti	Prestabilito (spesso monofunzionale)
% Esercizio associato di funzioni (art. 33 Tuel)	Sì	No	Controllo diretto di ogni singolo comune	Le stesse possibilità che si hanno verso i Comuni	Prestabilito
Accordo di programma (art. 34 Tuel)	Sì	Accordo tra Enti pubblici per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento			Monofunzionale
Unione di Comuni (art. 32 Tuel)	Sì	Sì, è un ente locale	Organi composti da sindaci, consiglieri e assessori dei comuni che la costituiscono	Scarsi strumenti di partecipazione dei cittadini	Plurifunzionale

6.2 - Il focus sulle Unioni di Comuni

L'unione di Comuni

Tra le differenti forme associative a disposizione dei Comuni, l'Unione di Comuni sembra quella su cui la normativa italiana pare concentrarsi anche dal punto di vista dell'incentivazione finanziaria. L'Unione, inoltre, sembra cogliere diverse delle caratteristiche proposte per il federalismo funzionale, in particolare in ordine alla volontarietà dell'associazione e alla sua promozione dal basso e in ordine al controllo che i Comuni hanno su di essa (potrebbe invece costituire problema la dimensione democratica o di *accountability* dell'Unione nei confronti dei cittadini). L'Unione, poi, può costituire l'elemento di *government* di cui il disegno della *governance* territoriale sembra avere bisogno.

Segni di tale attenzione sono non solo il disposto del testo unico, ma anche le norme in finanziaria che, in nome dell'adequatezza, da un lato impediscono a Comuni troppo piccoli di svolgere alcune funzioni attribuendole agli Enti di governo superiori e dall'altro incentivano, anche finanziariamente, l'esercizio di funzioni associate in Unione. La stessa proposta di legge 15A, riconosce l'importanza della promozione delle associazioni tra Comuni (art. 3) e assegna un ruolo alle Unioni in termini di ricerca dell'efficienza (art. 4).

Gli obiettivi

da perseguire con le Unioni

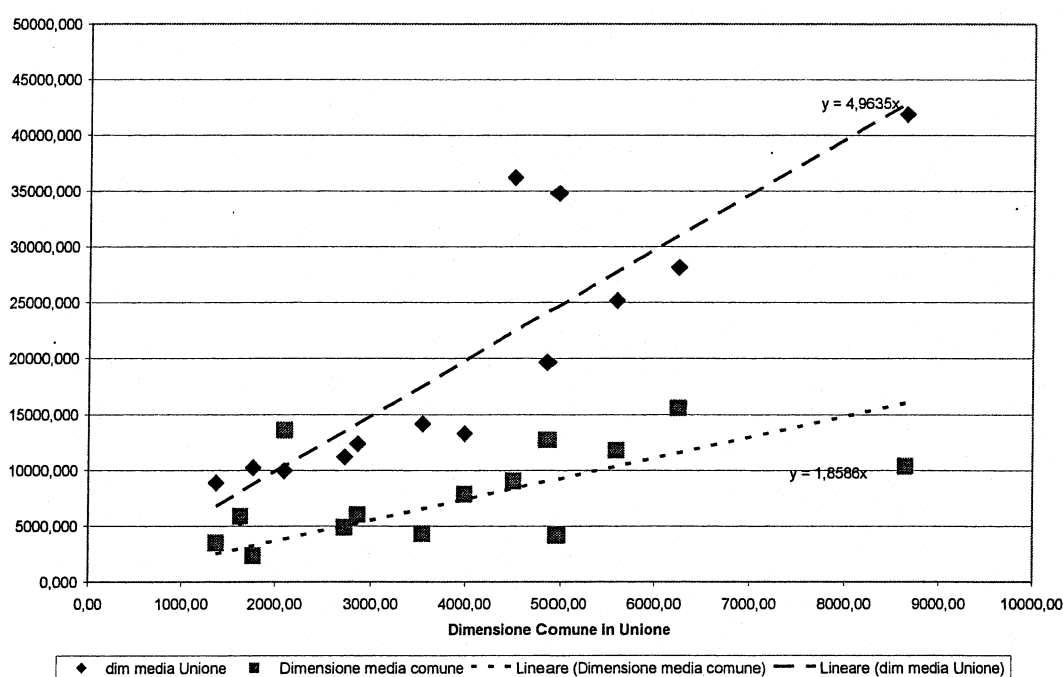
Con le Unioni il legislatore si propone di perseguire tre obiettivi: migliorare l'efficienza nella gestione delle funzioni proprie da parte dei Comuni; favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture; permettere ai Comuni di ottenere l'esercizio di funzioni proprie di livelli di governo di area vasta. Una analisi degli Statuti (Quagliani 2006) mostra come le Unioni di più piccole dimensioni (fino a 20.000 abitanti) siano maggiormente orientate a conseguire obiettivi del primo tipo, cioè guardino all'efficienza gestionale nelle funzioni proprie; le Unioni di dimensioni intermedie (tra 20.000 e 50.000 abitanti), oltre agli obiettivi di efficienza gestionale, sembrano interessate a giocare un ruolo su scala territoriale; infine, le Unioni di dimensioni maggiori (oltre 50.000 abitanti) nascono fondamentalmente per assumere un ruolo su scala territoriale sovracomunale. Le Unioni quindi costituiscono delle forme associative di grande versatilità, e quindi adatta ad aree territoriali e demografiche anche molto diverse, così come allo sviluppo di svariate politiche: ambientali, territoriali, economiche e sociali.

Caratteristiche

dei territori delle Regioni e quelle dei Comuni

La figura 1 mostra come vi sia una relazione tra le caratteristiche dei territori di ciascuna Regione e le caratteristiche dei Comuni. In media in ogni regione si formano Unioni di circa 5 Comuni (tra un minimo di 2 comuni e un massimo di 7), indipendentemente dalla dimensione media dei Comuni relativa a ciascuna regione e alla dimensione media dei comuni che si associano. Inoltre, in media, i Comuni in Unione hanno una dimensione quasi alla metà del Comune medio della propria Regione. Sembra cioè evidente che la popolazione delle Unioni non dipende tanto dal numero di Comuni che si associano, ma dalla dimensione degli stessi: Regioni caratterizzate da Comuni di piccola dimensione formeranno Unioni di piccola dimensioni e quindi assumeranno compiti legati alla produzione di servizi, in Regioni con Comuni di dimensioni più elevate si formeranno Unioni più grandi che avranno compiti differenti di natura sovracomunale. Tale differenza di compiti si può dedurre anche osservando il numero di servizi svolti dalle Unioni (Figura 2).

Figura 1: Relazioni dimensionali



Note: Ogni punto rappresenta una regione

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero degli Interni

I vantaggi delle Unioni

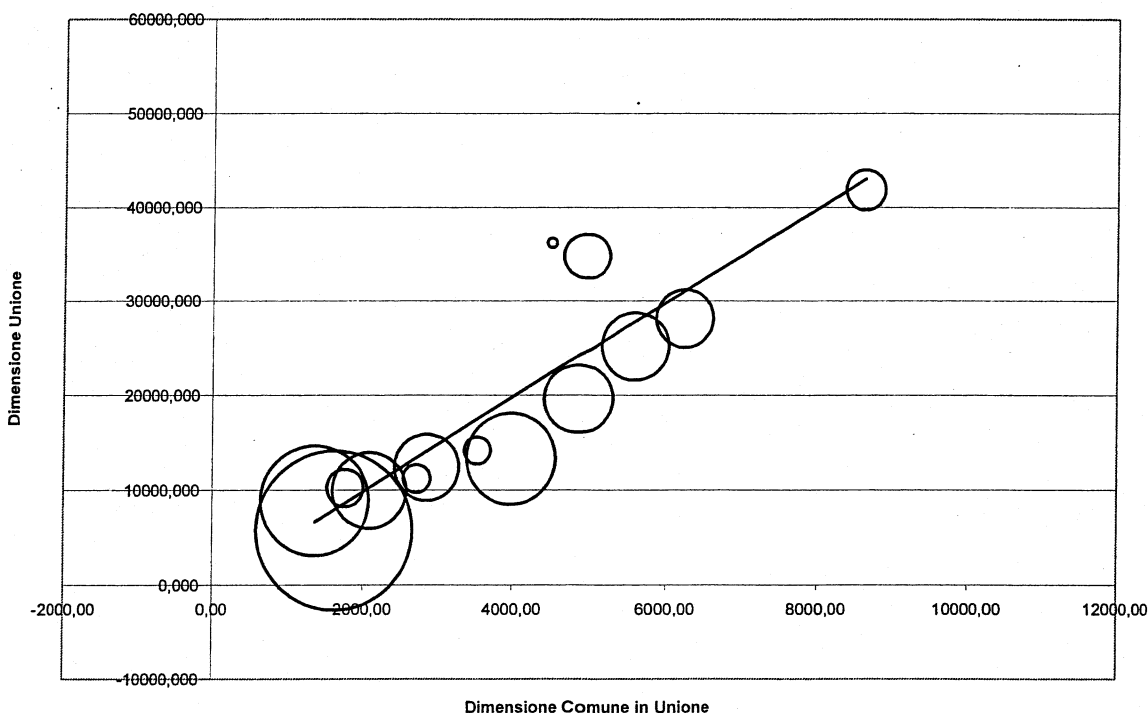
L'analisi teorica di Bartolini e Fiorillo (2006) ha inoltre evidenziato che, pur non esistendo una forma associativa migliore in assoluto, l'Unione di Comuni ha un vantaggio sulle forme di cooperazione specifica nello sfruttare economie di varietà e nel gestire al meglio politiche di area vasta legate alla progettazione del territorio o se si preferisce al *marketing* territoriale. In particolare il vantaggio si manifesta nell'offerta di beni e servizi pubblici la cui domanda da parte dei cittadini è complessa e può esprimersi considerando differenti *mix* di servizi forniti come sostituti. Infatti, rispetto ad altre forme associate, il maggior grado di

flessibilità decisionale e di integrazione tra Comuni permette di ampliare il numero e la qualità di servizi piuttosto che sfruttare le economie di scala. Il semplice sfruttamento delle economie di scala, invece, può essere perseguito efficientemente, spesso più efficientemente, da altre forme associative come i Consorzi.

Inoltre, l'Unione risulta la forma associativa ottimale se il numero di Comuni associati non è troppo elevato. Una analisi empirica sembra mostrare che quale che sia la dimensione demografica dell'Unione, il numero di Comuni in Unione oscilla intorno a cinque Enti. Per un numero di Comuni molto alto, il Consorzio può essere vantaggioso per sfruttare le economie di scala, mentre l'Unione diventa impraticabile.

Infine, l'Unione potrebbe aumentare la rappresentazione delle preferenze della popolazione locale nel confronto con i livelli di governi superiori (Fiorillo 2007), ma anche nei confronti di giurisdizioni monofunzionali che insistono sullo stesso territorio (come gli ATO). La possibilità di utilizzo delle unioni per compiti di area vasta può essere confermata osservando la figura 2. In tale figura la dimensione delle Unioni di ciascuna regione è messa in relazione con la dimensione media del Comune associato e con il numero di servizi in media conferiti all'Unione. Le Unioni di dimensione più piccola sono quelle che svolgono più servizi, poiché come si è detto devono garantire la produzione efficiente degli stessi. Unioni di dimensione maggiore hanno un numero di servizi affidati più basso. Questo perché da un lato, essendo formate da Comuni più grandi, i servizi riescono a raggiungere una dimensione efficiente anche senza l'Unione, dall'altro perché gli obiettivi dell'Unione mutano e diventano obiettivi di area vasta.

Figura 2: Relazione tra numero di servizi e dimensioni delle Unioni



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero degli Interni

Il vantaggio specifico dell'Unione non risiede nella possibilità di sfruttare economie di scala, altre forme associative possono perseguire meglio lo stesso obiettivo (Fraschini e Osculati, 2006), quanto nella possibilità di rispondere in maniera più mirata ad una domanda complessa di servizi pubblici, riuscendo a fornire ai cittadini un mix differenziato di servizi. Osservando i bilanci delle Unioni, alla riallocazione della spesa dai Comuni all'Unione, non corrisponde una riduzione delle spese né in termini assoluti, né in termini

procapite, spesso anzi in termini aggregati (Comuni più Unione), le spese per funzione aumentano (Ermini e Salvucci 2006). Le Unioni cioè hanno un costo. Il recupero di efficienza lo si può osservare considerando il costo del servizio per unità (o per varietà) di prodotto. Se prendiamo come esempio il caso del servizio di Polizia nell'Unione Val d'Aso, si nota come ad un aumento dei costi (+17%), dovuti all'assunzione di un numero maggiore di stagionali, corrisponda un aumento dei turni coperti. Se calcoliamo la spesa per turno coperto al giorno notiamo come questa si riduce notevolmente (da 132 a 79 euro per turno al giorno, cioè -40%). A parità di spesa quindi possono essere forniti un numero maggiore di servizi ai cittadini.

6.3 - Il finanziamento delle Unioni

Il punto di forza delle Unioni

Il punto di forza dell'Unione, quindi, sembra risiedere nella possibilità di fornire una gamma più variegata di servizi ai cittadini e nel contempo nel porsi come strumento di marketing territoriale. Da questo punto di vista le Unioni, ove queste assumano competenze sul territorio, potrebbero essere degli strumenti che orientano e incentivano gli insediamenti produttivi. La presenza di sportelli unici per le imprese sembra andare in questa direzione e l'esperienza dell'associazionismo francese sembra suggerire che molto ancora potrebbe essere fatto (Guengant e Rocaboy, 2007).

Risulta tuttavia evidente che le Unioni non possono essere pensate semplicemente come uno strumento per ridurre le spese dei governi territoriali, anzi in molti casi il nuovo ente locale ha dei costi di amministrazione e di gestione che devono essere affrontati. A tali costi vanno poi aggiunti quelli legati al fatto che in alcuni casi l'Unione viene percepita come una perdita dell'identità o dell'autonomia comunale. Tale problema è tanto più acuto se si pensa al fatto che spesso una Unione per partire ha bisogno di una massa critica, in molti casi l'adesione o la mancata adesione di un singolo Comune potrebbe fare la differenza nella decisione di formare (o di sciogliere) l'Unione (Palestrini e Polidori, 2006).

I costi delle Unioni

Pur in presenza di vantaggi di medio lungo periodo, la presenza di costi di breve periodo potrebbe osteggiare la formazione delle Unioni. L'analisi teorica (Palestrini e Polidori 2006) mostra che difficilmente le Unioni potrebbero nascere se non ci fosse un incentivo sotto forma di trasferimento dai livelli superiori di governo. La stessa analisi teorica suggerisce che tale trasferimento non è importante solo nei primi periodi di vita dell'Unione, infatti, molti dei costi della forma associata devono essere sostenuti ogni anno. Non tener conto di ciò potrebbe portare alla formazione di Unioni che hanno come unico obiettivo quello di ricevere i finanziamenti dello Stato, per poi sciogliersi nel momento in cui i finanziamenti vengono a cessare, con un peggioramento complessivo per le finanze statali (Busana-Banterle, 2006).

È quindi necessario identificare la forma di trasferimento migliore che da un lato sia la meno gravosa per gli equilibri della finanza pubblica nazionale, dall'altro che sia non solo sufficiente ad incentivare la nascita delle Unioni, ma che ne garantisca la sopravvivenza nel tempo.

In Italia

Per quanto riguarda il nostro Paese (Tabella 2), la normativa (d.m. 318/00 e d.m. 289/04) indica che i contributi vanno assegnati a ciascuna Unione ripartendo il totale dei fondi

annualmente appositamente stanziati secondo tre criteri: la popolazione, il numero di Comuni e il numero e la tipologia di servizi. La dimensione complessiva del fondo da attribuire è definita annualmente e presenta caratteri di discrezionalità; l'esperienza italiana mostra una sua riduzione a partire dal 2004 connessa alle difficoltà del bilancio pubblico.

Tabella 2: Evoluzione nel tempo

Anno	Unione di Comuni (n°)	Comuni Associati (n°)	Popolazione (n°)	Servizi (n°)	Contributi statali (Euro)
2000	67	306	660,589	318	12 990 639
2001	132	596	1 503 422	721	39 550 275
2002	179	798	2 307 048	1 268	22 504 459
2003	222	982	3 040 152	1 538	47 145 469
2004	244	1 106	3 611 248	1 837	27 765 544
2005	269	1 225	3 905 136	2 090	27 765 544
2006	290	1 303	4 367 931	n.d.	27 765 544*

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero degli Interni e Anci. * stima

Quindi, alle maggiori competenze assegnate agli Enti locali e alle loro forme associate, non sempre corrispondono fonti di entrata sufficienti in termini quantitativi. Dal punto di vista teorico poi occorrerebbe che le politiche di entrata siano utilizzate in maniera coerente alle altre politiche degli Enti locali sul territorio (Bird, 1999; McLure 1999; Dollery e Robotti 2007).

La forma di finanziamento più efficiente

L'analisi teorica (Fiorillo e Pola, 2006) si è concentrata sul verificare quale forma di finanziamento alle Unioni dei Comuni risulti la più efficiente dal punto di vista dei cittadini, degli amministratori locali e degli equilibri di finanza pubblica. In particolare sono stati analizzati quattro tipi di finanziamento: un finanziamento *una tantum* assegnato alla costituzione dell'Unione, un trasferimento annuale in somma fissa costante, una compartecipazione al gettito di imposte nazionali o regionali, un trasferimento commisurato allo sforzo fiscale interno (equivalente alla concessione di una imposta propria all'Unione).

L'analisi è stata svolta ipotizzando che il governo centrale trasferisca il minimo necessario ad indurre gli amministratori locali a formare l'Unione, non un euro in più.

In tal caso un trasferimento *una tantum*, a meno che non sia estremamente elevato, potrebbe non garantire la sopravvivenza delle Unioni nel tempo. Poiché l'orizzonte temporale nel quale i politici decidono è più breve dell'orizzonte temporale nel quale si manifestano i benefici, risulta razionale per gli amministratori locali utilizzare immediatamente i trasferimenti senza lasciare un ammontare di risorse sufficienti agli amministratori futuri. Questa forma di finanziamento risulta altamente inefficiente sia in termini di soddisfazione dei cittadini, sia in termini di equilibri di finanza pubblica. Purtroppo l'erraticità del fondo con cui vengono finanziate le Unioni in Italia fa sì che i trasferimenti alle Unioni debbano essere interpretati come una serie di finanziamenti *una tantum*, piuttosto che come un finanziamento annuale costante. In questo contesto di finanziamenti, gli amministratori locali non potendo contare su somme certe, preferiranno anticipare le spese piuttosto che pensare ad una programmazione di lungo periodo.

I trasferimenti annuali in somma fissa e le compartecipazioni alle imposte, nazionali o regionali, non presentano questo tipo di inefficienza, mentre risultano essere efficienti in termini di soddisfazione dei cittadini. Tuttavia dal punto di vista degli equilibri di finanza

pubblica possono presentare dei problemi. Come suggerisce l'analisi teorica la presenza di trasferimenti intergovernativi da parte dei livelli di governo superiori potrebbe spiazzare, disincentivandolo, lo sforzo fiscale interno: i Comuni in Unione sapendo di poter contare sui trasferimenti intergovernativi potrebbero essere indotti ad esercitare una minor pressione fiscale a livello locale.

I trasferimenti

come forme di cofinanziamento al prelievo fiscale interno

Un modo per rendere più efficienti gli equilibri di finanza pubblica è quello di parametrare i trasferimenti allo sforzo fiscale interno impostando i trasferimenti come forme di cofinanziamento al prelievo fiscale interno, ad esempio attribuendo alle Unioni i recuperi che provengono dalla rivalutazione catastale, oppure assegnando alle Unioni una fiscalità propria. Questa forma di trasferimenti eviterebbe comportamenti opportunistici da parte di alcune amministrazioni locali e darebbe loro maggior autonomia nelle politiche di entrata. Occorre sottolineare come cofinanziamenti e fiscalità propria costituiscano la base della struttura delle entrate delle associazioni intercomunali francesi che rappresentano probabilmente il miglior termine di paragone internazionale a cui poter confrontare le Unioni Italiane. Analizzando i risultati delle forme associate, il Ministero dell'Interno francese sottolinea come queste costituiscano un rimedio, seppure parziale, alle diseconomie di scala, agli effetti di traboccamento, alle tentazioni del ricorso ad una insensata competizione fiscale (Gilbert e Guengant 1992; Gilbert 2001), parte del merito dei risultati positivi viene attribuito ai meccanismi virtuosi scelti per il finanziamento.

6.4 - L'esperienza francese

Le istituzioni pubbliche della cooperazione intercomunale

Le istituzioni della cooperazione intercomunale francese comprendono, oggi, più di 20000 unità, definite istituzioni pubbliche della cooperazione intercomunale (EPCI), costituite da Comuni che si associano e delegano l'esercizio di alcune competenze e funzioni (ad es. acqua, rifiuti, trasporti locali). All'interno delle EPCI, i raggruppamenti di Comuni a fiscalità propria (GFP) costituiscono una categoria specifica per la natura fiscale delle loro entrate autonome di bilancio e per l'esercizio di funzioni più integrate. Il regime fiscale dei GFP si incentra su due fonti principali. La fonte primaria è la *taxe professionnelle* (TP), un'imposta introdotta nel 1975 che grava sulle aziende e che viene riscossa da *Communes*, *Régions* e *Départments* francesi, costituendo il 20% delle loro entrate. Originariamente la TP era una imposta molto simile alla nostra IRAP, che andava a colpire il valore aggiunto al momento della produzione. Oggi le differenze tra questa e l'IRAP sono andate aumentando poiché da un lato dalla base imponibile si è tolto il costo del lavoro, dall'altro nella base è entrato il valore delle immobilizzazioni. Ad ogni modo, affidare tale imposta agli Enti locali da un lato permette di avere a disposizione una larga base imponibile, dall'altro colpendo la produzione e non i consumi, può costituire non solo uno strumento di entrata, ma anche uno strumento valido di programmazione territoriale coerente con gli obiettivi degli Enti locali. Occorre sottolineare come tale strumento, a causa della base potenzialmente mobile, tuttavia ponga gli Enti locali che devono gestirla a rischio di concorrenza fiscale distruttiva.

Per ovviare a ciò, le associazioni dei Comuni adottano¹⁸ un regime di *taxe professionnelles unique* (TPU), trasferendo le decisioni in materia di TP dal livello comunale al livello intercomunale. L'affidare tale imposta alle associazioni intercomunali ha permesso di ridurre al minimo il pericolo di concorrenza fiscale introducendo un fattore di coordinamento indispensabile in una realtà di circa 36000 comuni. I Comuni, poi, con il passaggio ad una TPU, in relazione alle competenze trasferite ed effettivamente esercitate al posto dei Comuni, possono disporre delle entrate derivanti dalla cosiddetta fiscalità accessoria composta da: la tassa di raccolta dei rifiuti, la tassa per la pulizia delle strade, la tassa di soggiorno, la tassa sulla pubblicità e sull'elettricità, una serie di altre imposte. Infine, l'EPCI può valutare se istituire imposte locali in funzione di competenze specifiche esercitate a livello intercomunale (trasporti e sviluppo urbano). Tra queste figurano il versamento trasporti, la tassa urbanistica (oneri di urbanizzazione), la tassa locale d'équipement (di lottizzazione), il contributo per la realizzazione dei parcheggi privati. Accanto alla fiscalità propria un ruolo fondamentale rimane quello dei trasferimenti intergovernativi tra i quali il più importante è la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF) alla cui ripartizione dal 99 partecipano anche le EPCI. Alle EPCI, questo fondo per il 15% è assegnato in base alla popolazione totale, per l'85% è ripartito inversamente al potenziale fiscale, in modo perequativo. Ciò che è importante rilevare è che le quote del fondo sono ponderate con un coefficiente di integrazione fiscale (CIF) tanto più alto quanto maggiore è il rapporto tra le imposte proprie gestite direttamente dalle associazioni intercomunali e il totale delle imposte proprie riscosse sui territori dei comuni. Anche per la componente "trasferimenti dall'alto" è quindi esplicita l'intenzione di potenziare le forme cooperative a fiscalità propria e sempre meno le micro-realtà comunali non associate. Risulta dunque evidente come per i Comuni che si associano vi sia un forte incentivo a gestire insieme competenze di spesa e fiscalità, le imposte assegnate sono da considerarsi esse stesse strumenti di politica economica e territoriale essendo collegate alla tipologia di spesa e quindi improntate sul principio del beneficio. In aggiunta gli stessi trasferimenti, essendo assegnati in funzione dello sforzo fiscale interno incentivano la costituzione di associazioni efficienti. Ciò che viene premiato infatti sono i servizi messi effettivamente in comune e l'ammontare delle entrate effettivamente gestite insieme, questo genera un circolo virtuoso per le associazioni volontarie: una maggiore efficienza permette maggiori entrate, che a loro volta permettono maggiore efficienza e politiche sul territorio più mirate.

6.5 - Conclusioni

La crisi finanziaria dei governi centrali, che spesso ha spinto a delegare funzioni ai governi locali, difficilmente può essere risolta se i governi locali insieme alle nuove funzioni non ricevono anche le risorse per espletarle, la delega di funzioni può costituire una soluzione alla crisi fiscale solo nel brevissimo periodo. Per tale ragione l'attività dei comuni polvere dal punto di vista della finanza pubblica nazionale può costituire un problema. Per i piccoli Comuni italiani le Unioni rappresentano una duplice opportunità: da un lato permettono di garantire ai propri cittadini livelli adeguati di servizi, dall'altro possono diventare uno strumento di programmazione territoriale assumendo su di sé competenze di area vasta. Tali opportunità per essere colte hanno tuttavia bisogno di uno sforzo finanziario da parte del governo centrale volto ad incentivare la formazione di tali forme associate. L'esperienza italiana, ma anche l'esperienza internazionale, mostra come forme di collaborazione o di aggregazione tra piccoli comuni in rarissimi casi comporta un risparmio

¹⁸ Il passaggio alla TPU è obbligatorio le comunità urbane (CU) e per le comunità d'agglomerazione (CA); è facoltativo per le Comunità di comuni (CC).

complessivo di spesa, in realtà spesso la spesa aumenta, tuttavia aumentano anche in maniera più che proporzionale il numero e la qualità di servizi erogati.

**Una serie di meccanismi
che incentivino
finanziariamente
comportamenti virtuosi**

L'unica via per tenere insieme i vincoli della finanza pubblica e la fornitura di servizi adeguati ai cittadini dei piccoli comuni stimolando la cooperazione volontaria tra Enti locali sembra essere quella di disegnare una serie di meccanismi che incentivino finanziariamente comportamenti virtuosi. Da questo punto di vista sembra che l'esperienza francese possa costituire la guida per ridefinire la finanza locale. Agli Enti locali dovrebbero essere assegnate imposte proprie, per i piccoli comuni tale assegnazione dovrebbe premiare gli Enti che decidono di associarsi insieme. Come in Francia la decisione di gestire una serie di funzioni di spesa e soprattutto le funzioni di entrata in maniera associata, dovrebbe essere premiata affidando a tali Unioni degli strumenti di fiscalità accessoria. Specialmente nel caso in cui le Unioni assumano compiti di area vasta sul territorio non sarebbe sbagliato affidar loro alcune entrate oggi di competenza provinciale o regionale, come ad esempio le imposte automobilistiche, oppure permettere loro di gestire le rivalutazioni catastali. Accanto a strumenti di fiscalità propria che dovrebbero essere attribuiti ai comuni che si associano, occorre sottolineare come in molti casi, probabilmente nella totalità dei casi italiani, difficilmente tali Enti sopravviverebbero senza trasferimenti statali. Anche in questo caso, l'analisi teorica e l'esperienza francese mostrano come molto potrebbe essere fatto nella realtà italiana. I trasferimenti oggi esistenti sono legati alla popolazione, al numero di Comuni associati e alla tipologia di servizi, inoltre il loro ammontare complessivo viene deciso di anno in anno. Questo meccanismo da un lato impedisce alle Unioni di fare una programmazione finanziaria di medio periodo, dall'altro incentiva comportamenti opportunistici di Unioni che si costituiscono al solo scopo di ricevere trasferimenti maggiori dal governo centrale. Anche i trasferimenti quindi dovrebbero essere basati su meccanismi incentivanti e parametrati non tanto alle funzioni di spesa, quanto allo sforzo fiscale esibito dagli Enti locali, in questo modo da un lato si premierebbero le realtà più virtuose e più efficienti, dall'altro si potrebbe minimizzare l'impegno finanziario del governo centrale.

Riferimenti bibliografici

1. Bartolini D. e Fiorillo F. (2006), "Le associazioni tra Comuni: un approccio teorico", su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).
2. Busana Banterle C. (2006), "Le Unioni in Friuli-Venezia Giulia: un'esperienza in Controtendenza", su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).
3. Bird, R.M., (1999), *Rethinking subnational taxes: a new look at tax assignment*, International Monetary Fund, WP/99/165, Washington, DC.
4. Casella A. e Frey B. (1992), "Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdiction", *European Economic Review*, 36.
5. Dollery B. e Robotti L., a cura di. (2007), *The Theory and Practise of Local Government Reform*, in corso di pubblicazione, Eldgar.
6. Eichenberger R. e Frey B. (1996), "FOCJ: Competitive Governments for Europe", *International Review of Law and Economics*, 16.
7. Ermini B. e Salvucci S. (2006), "L'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle Unioni di Comuni in Italia e nelle Marche", su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).

8. Fiorillo F. e Pola G. (2006), "Forme di incentivo all'associazionismo" su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).
9. Fiorillo F. e Robotti L., a cura di, (2006), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, FrancoAngeli.
10. Fiorillo F. (2007), "Rappresentazione delle istanze locali o accountability, il ruolo delle associazioni intercomunali", presentato alla XIX Riunione Scientifica Siep, Pavia 13 -14 settembre 2007.
11. Fraschini A. e Osculati F. (2006), "La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali", su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).
12. Gilbert G. (2001), "The finances of decentralized authorities and financial relations between authorities at different levels in France, trends and outlook", Draft version.
13. Gilbert G. e Guengant A. (1992), "L'emittement comunal et la fiscalité", *Pouvoirs*, 60.
14. Guengant A. e Rocaboy Y. (2007), "Structural Reform in France", su Dollery e Robotti, a cura di, cap. 9.
15. Laffont J.J. e Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
16. McLure, C.E. (1999), *The Tax assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*, mimeo, World Bank, Washington, DC.
17. Palestini A. e Polidori P. (2006), "Le Unioni di comuni: un'analisi teorica della loro costituzione e stabilità", su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).
18. Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
19. Olson, M. (1969), "The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*.
20. Quagliani A. (2006), "Perchè L'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte", su Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di).
21. Wildasin D. E. (2004), "The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework", *National Tax Journal*, 57.