

CAPITOLO II

IL NODO DELLE PROVINCE

Roberto Bin

(23 gennaio 2013)

Premessa

Scrivere oggi un Rapporto sulle province appare un compito inutile, più ancora che difficile. Le turbolente misure legislative che sono state emanate negli ultimi anni hanno infatti messo in crisi l'assetto tradizionale delle province in Italia, con il velleitario intento di trasformarlo nel profondo. Le vicende sono note e sono state segnate da tre decreti-legge: il d.l. 201/2011 (c.d. “*salva Italia*”), convertito in legge 214/2011; il d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012; il d.l. 188/2012, decaduto.

Il primo incide sugli organi della provincia: scompare la Giunta provinciale, mentre il Presidente e il Consiglio cessano di essere organi eletti direttamente dal corpo elettorale, perché saranno espressione dei comuni ricadenti nel territorio provinciale (manca però ancora la disciplina per la loro elezione); inoltre vengono conseguentemente ridotte le competenze delle province, che dovranno essere limitate alle funzioni di indirizzo e coordinamento (ma mancano gli atti conseguenti, molti dei quali devono essere emanati dallo Stato, visto che le province svolgono un considerevole novero di funzioni ad esse conferite dalle leggi statali: la legge 228/2012, art. 1.115 ne ha sospeso l'applicazione sino alla fine del 2013).

Il d.l. 95/2012 avvia invece il “riordino” territoriale delle province (che era stato già annunciato, per altro, dall'art. 15 del decreto-legge 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, ma con criteri e procedure diversi), che deve procedere secondo i criteri fissati dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, che indicano requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale (non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati) e alla popolazione residente (non inferiore a trecentocinquantamila abitanti). Le procedure di riordino, che coinvolgevano i comuni e le regioni, dovevano poi culminare con un atto legislativo di iniziativa legislativa.

Questo “atto legislativo” è il d.l. 188/2012, che perciò avrebbe dovuto concludere l'intero procedimento di riordino delle circoscrizioni provinciali, tracciandone la nuova mappa territoriale (rinviando però la riorganizzazione degli uffici periferici delle amministrazioni statali): ma il decreto legge non è stato convertito ed è di conseguenza decaduto.

Insomma, il programma di ristrutturazione dell'amministrazione provinciale, dettato da un'inspiegabile urgenza e affrontato con lo strumento

meno idoneo, il decreto-legge, è tuttora sospeso e appare perlomeno fallito. Dovrà essere ripreso nella prossima legislatura, e perciò forse merita sottrarsi all'“urgenza del provvedere”, che ormai non c'è più, e dedicare al tema qualche riflessione più sistematica. Sperando che alla riforma dell'amministrazione locale si proceda in futuro con procedure legislative più adeguate e con migliori strumenti di tecnica legislativa, che sinora sono apparsi sorprendentemente inadeguati.

1. *Genesi e sviluppo di una ambiguità*

La provincia, in quanto forma di organizzazione territoriale, è sempre stata un problema: lo era già nei tempi più remoti della storia amministrativa italiana. È stata introdotta dalla legislazione sabauda come livello decentrato dell'amministrazione centrale dello Stato (il modello napoleonico, per intenderci), eppure anche allora era vista - per usare le parole di Rattazzi - “essenzialmente come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente fra loro”⁴⁸. L'ambivalenza era già presente e si rifletteva anche sulla figura degli organi preposti al suo governo, i quali “si affacciano simultaneamente come organi del Governo rispetto alle popolazioni, e come organi di queste rispetto al Governo”⁴⁹.

L'originaria ambivalenza originaria della provincia è rimasta tale sino ad oggi, con oscillazioni periodiche tra un versante e l'altro. La Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 1865 faceva del prefetto l'organo di vertice della provincia (che tuttavia nel 1889 acquisiva un presidente eletto dal consiglio provinciale). Il suo ruolo si rafforzava con il fascismo e si consolidava nel TUEL del 1934 (mentre il presidente della provincia diveniva “preside” di nomina governativa). Come è noto, il TUEL è rimasto in vigore sino alla riforma introdotta dalla legge 142 del 1990, salvo l'innesto - ma appena nel 1951 - della figura del Presidente della Provincia, eletto democraticamente. Per tutto il periodo transitorio e durante i lavori dell'Assemblea costituente, le sorti delle province sono

48 Così la Relazione del Ministro Rattazzi al Nuovo ordinamento comunale e provinciale, presentata il 23 ottobre 1859, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, II, 153.

49 *Idem*, 154.

rimaste sospese tra i due modelli: da un lato l'idea che la provincia debba cessare di essere “un ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un consorzio tra comuni che lo compongono”⁵⁰, dall'altro il tradizionale modello di ente pubblico “di area vasta”, in cui si articola territorialmente l'amministrazione dello Stato e si organizza il controllo governativo sulle amministrazioni comunali. È noto che anche nei lavori dell'Assemblea costituente questi modelli si sono fronteggiati: nella varie fasi di elaborazione della Carta le sorti delle province sono mutate da un iniziale orientamento favorevole a sopprimerle o a mantenerle come semplici circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione regionale, al risultato finale che ha visto invece prevalere il mantenimento dell'ente autonomo, secondo il modello tradizionale⁵¹.

L'istituzione delle regioni ordinarie nel 1970 ha però rilanciato il tema della soppressione delle province. In questa direzione sembrava muovere con decisione la legislazione regionale, che già nella prima legislatura aveva prodotto - anche sull'esempio di sperimentazioni già avviate nelle regioni speciali⁵² - numerosi leggi di riordino dell'amministrazione di area vasta, che introducevano i comprensori come soggetti di natura associativa destinati costituire l'ente intermedio tra comuni e regione, concepito come strumento sia di collaborazione intercomunale che di partecipazione dei comuni alla programmazione economica e territoriale della regione⁵³. Ai comprensori si aggiungevano (e talvolta si sostituivano) le comunità montane, istituite dalla legge 1102/1971.

Ma i tentativi delle regioni⁵⁴ incontravano un limite invalicabile, la mancanza della competenza legislativa necessaria per riformare i poteri de-

50 Così la deputazione provinciale di Firenze, citata da F. Bonini, *Le Province della Repubblica*, in *Le autonomie Locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Roma 2010, 103.

51 Per una sintesi, cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente più discusso*, Napoli 2012, 51 ss.

52 Cfr. U. Pototschnig, *Due esperienze di avanguardia in tema di comprensori*, in *Le Regioni*, 1973, 330 ss.

53 *Idem*, 330.

54 Cfr. in particolare, a commento della legge emanata dall'Emilia-Romagna, C. Lorenzetti e F. Roversi Monaco, *Comprensori e decentramento in un recente progetto di legge regionale*, in *Le Regioni* 1974, 756 ss.

gli enti locali e istituire enti nuovi con personalità giuridica⁵⁵. Benché gli Statuti regionali appena varati contenessero vari riferimenti ai comprensori e ai circondari, il limite di competenza fu immediatamente fatto valere, non appena qualche regione cercò di istituire i circondari attribuendo loro funzioni più estese delle “funzioni esclusivamente amministrative” per l’ulteriore decentramento delle funzioni delle province previste dall’art. 129 Cost. (allora vigente)⁵⁶.

L’esperienza dei comprensori non ebbe successo. Quando il ministro Aniasi presentò il *Rapporto sullo stato delle autonomie* (1982), emerse con chiarezza il fallimento delle sperimentazioni regionali: anziché essere soppresse, le province avevano nel frattempo esteso le loro competenze ricevendo nuovi compiti tanto dallo Stato che dalle stesse regioni. E così è stato anche in seguito.

2. Province vs Regioni

Le ragioni del fallimento dei comprensori e dell’inatteso successo delle province sono complesse e di ordine diverso. I tentativi delle regioni di rivedere l’organizzazione dei poteri locali avevano fatto emergere in tutta la sua evidenza il fattore che ancor oggi condiziona più pesantemente l’assetto dei poteri locali e ne impedisce uno sviluppo razionale: la separazione – anzi, assai spesso, la contrapposizione – tra regioni e enti locali, rimasti quest’ultimi sino ad oggi soggetti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Questa separazione ha impedito non solo alla regione di modellare l’assetto dei “suoi” enti locali, ma anche agli enti locali di concepire come “propria” la regione. Del resto, chi più difese le province durante i lavori della Costituente, proprio a questo mirava: fare della provincia il baluardo contro l’accentramento regionale, potenziale erede e continuatore dell’accentramento burocratico dello Stato⁵⁷.

55 Cfr. L. Paladin, *Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori*, in *Foro amm.* 1972, III, 275 ss.

56 Cfr. U. Pototschnig, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni* 1974, 129 ss.

57 Cfr. ad es. gli interventi di Ferdinando Tragetti (14 novembre 1946 nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), Giovanni Uberti (1 febbraio 1947, nella seduta antimeridiana della Commissione per la Costituzione), Bosco Lucarelli nella discussione dell’art. 129 in A. C. (seduta del 30 maggio 1947) e lo stesso Mortati (nella discussione dell’art. 118 nella seduta pomeridiana dell’11 luglio 1947).

Il sistema amministrativo italiano sembra costruito apposta per impedire qualsiasi razionalizzazione delle sue articolazioni territoriali. Il suo impianto tradizionale, ispirato al centralismo napoleonico, reso feroce dal ventennio fascista, aveva costruito una struttura monoblocco dell’amministrazione pubblica, avente il Governo al suo vertice, i comuni alla sua base. Così come il vertice governativo comunica con il sistema della rappresentanza democratica attraverso il legame fiduciario con il parlamento e la soggezione alla legge, i capillari territoriali comunicano attraverso la doppia natura del sindaco e dell’amministrazione comunale, quella rappresentata dall’“ufficiale del Governo” e dal Segretario comunale da un lato, e quella derivante dall’investitura elettorale degli organi politici del comune, dall’altro. Il ruolo delle province in questa piramide gerarchica è a sua volta evidente: sono anzitutto ripartizioni dell’amministrazione dello Stato, proprio dei rami storicamente connessi alle funzioni più tipiche dell’esecutivo: l’ordine pubblico (questure, comandi provinciali dei carabinieri, strutture di protezione civile) e il fisco (intendenze di finanza). Siccome i comuni sono un capillare con cui il sistema burocratico comunica con il sistema democratico, e quindi può essere un luogo critico per l’assetto dei pubblici poteri e per la tutela della legalità, a livello di provincia si era organizzato anche l’apparato di controllo (anche politico, in passato) sulle attività dei comuni (le Giunte provinciali amministrative). Tutto ruota attorno al prefetto, che del Governo è il rappresentante.

Viste dal centro, le province sono essenzialmente un’articolazione dell’amministrazione statale, come prova la riserva di legge statale (rinforzata) per l’istituzione di nuove province o il mutamento delle loro circoscrizioni (art. 133.1 Cost.). Viste dal centro, le province non possono che essere enti non differenziati né differenziabili, costruiti secondo una mappa che suddivide il territorio in porzioni sufficientemente omogenee da assicurare un esercizio razionale delle funzioni amministrative statali decentrate. Non c’è ragione per cui la mappatura delle province di una regione non sia ispirata agli stessi criteri di quella di un’altra regione. I comuni, la cui dimensione varia così tanto, sono un fattore di casualità e incertezza, visti dal centro: le province, al contrario, un’articolazione sistematica e razionale.

Il decreto-legge 95/2012, che in uno dei suoi 25 articoli introduce la previsione shockante che sia il Governo a deliberare - su proposta dei ministri interessati (interno e pubblica amministrazione), di concerto con il

ministro dell'economia e delle finanze – i criteri del riordino delle province sulla base di requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale e alla grandezza demografica, è figlio di questa visione. Una visione – mi pare utile metterlo in chiaro – che non deriva soltanto da un'ottica tutta centralistica del Governo: essa è stata condivisa dalle stesse associazioni degli enti locali (l'Unione delle province italiane in testa) che in tutti questi anni hanno cercato (e trovato) sotto l'ala del ministero degli interni la protezione dalle “ingerenze” delle regioni. Per mamma chioccia tutti i pulcini sono eguali.

3. L'“area vasta” e la sua entificazione

Ma c'è anche un'altra causa che ha concorso a produrre il successo delle province in passato e, ora, alimenta i propositi di revisione del loro ruolo, del loro assetto di governo, persino della loro dimensione territoriale. Essa sta nell'equivoco della “area vasta”.

Anche chi ritenga che le province siano da sopprimere, non nega l'esistenza di funzioni di area vasta che non possono essere proficuamente gestite dai singoli comuni o dalla regione. E non sono poche.

Qui risiede uno dei problemi teorici più difficili. Il termine “area vasta” allude ad una dimensione geografica di gestione di funzioni pubbliche che varia inevitabilmente da settore a settore: lo sviluppo urbanistico di un territorio non disegna aree che coincidono necessariamente con quelle in cui si snoda la rete della mobilità; la dimensione di un distretto scolastico non si sovrappone necessariamente all'area di utenza di un ospedale, né questa ad un bacino idrologico o a quella di una razionale gestione della raccolta dei rifiuti. L'“ambito ottimale” per l'esercizio di ognuna di queste funzioni pubbliche rischia di essere diverso. Il fallimento dell'esperienza dei comprensori regionali è stata causata anche da questa constatazione. Di fronte alle difficoltà di progettare nuovi ambiti ottimali che avrebbero dovuto sostituirsi alle circoscrizioni provinciali, la provincia è risorta quasi per risulta, come ente intermedio già esistente la cui perimetrazione non era più illogica di un'altra, data la varietà di dimensioni ottimali richieste dalle diverse funzioni. Allo stesso tempo, però, non si è cessato di cercare, settore per settore, moduli organizzativi di specifiche funzioni di “area vasta”, come gli storici consorzi di bonifica, i bacini idrografici (legge 183/1989), gli ambiti territoriali ottimali per i servizi idrici (istituiti dalla legge 36/1994,

ma poi destinati a varie modifiche)⁵⁸ nonché, ultimi nati, i bacini territoriali ottimali e omogenei per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica⁵⁹ e i bacini ottimali per i servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale⁶⁰.

Emerge però anche un altro equivoco: non è affatto detto che, se esiste effettivamente un complesso di funzioni amministrative idealmente esercitabili in una determinata area, sia perciò necessario istituire un *ente* a cui attribuire la responsabilità politica dell'esercizio di tali funzioni – un ente territoriale *necessario*, a *base rappresentativa*. Non mancano esperienze contrarie: le città metropolitane – che però ancora non esistono – non sono enti necessari (solo poche città ne verrebbero interessate), così come non lo sono le associazioni e le unioni di comuni o le ATO: non sono neppure enti organizzati secondo i principi della rappresentanza diretta delle popolazioni amministrate⁶¹. Il fatto è che non basta individuare l'ambito ottimale per l'esercizio di una determinata funzione amministrativa, perché bisogna valutare anche un altro profilo, se l'esercizio di quella funzione richieda o meno una *legittimazione democratica*.

Il problema è stato posto drammaticamente – e con la ormai consueta sventatezza – dal decreto-legge 201/2011 che, in alcuni commi (dal 14 al 20) di un suo articolo (l'art. 23) compie una svolta storica, abbandonando il modello tradizionale di ente provinciale “politico” per abbracciare il modello di ente di secondo livello, che esercita sole funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, dai quali dipende la formazione degli organi. Ovviamente il decreto-legge definisce solo i tratti generali della “nuova provincia”, lasciando del tutto irrisolte le questioni centrali. Forse inverte anche l'ordine logico delle questioni: si decide pri-

58 Cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia cit.*, 220 ss.

59 Art. 3 *bis* del decreto legge 138/2011, come convertito dalla legge 148/2011.

60 Art. 34 *octies* del decreto legge 179/2012, come convertito dalla legge 221/2012.

61 Delle città metropolitane ancora poco si può dire, data l'instabilità del quadro normativo. L'art. 18 del decreto-legge 95/2012 (la cui applicazione è però sospesa dall'art. 1, comma 115, della legge 228/2012) prevede che le 10 città metropolitane previste subentrino alle rispettive province e che sia il rispettivo Statuto a prevedere le modalità di elezione del sindaco, mentre i membri del consiglio dovrebbero essere eletti tra sindaci e i consiglieri dei comuni compresi.

ma che cosa sia l'ente, qual è la sua astratta forma organizzativa, rinviando l'individuazione delle sue funzioni ad un secondo tempo. Tuttavia tra forma organizzativa e funzioni assegnate vi sono relazioni da cui non si può prescindere.

Dire che alle province spettano “esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento” delle attività dei comuni infatti non basta, perché c'è modo e modo di concepire l'indirizzo e il coordinamento: può trattarsi di un'attività *politica* che si sovrappone a quella degli enti coordinati, oppure può essere semplicemente un'attività di *coordinamento* paritario, da cui l'indirizzo emerge come conseguenza dell'accordo comune. In linea di principio, scegliendo il modello di ente non direttamente investito dalla legittimazione elettorale, la provincia si trova a svolgere le proprie funzioni su base consensuale e collaborativa, non avendo l'autorità di compiere scelte politiche autonome rispetto all'indirizzo concordato dai comuni rappresentati. Infatti, se la provincia è costruita come un ente privo di rappresentatività, cioè di organi direttamente eletti dai cittadini e responsabili nei loro confronti, appare impossibile conferire ad essa funzioni di amministrazione che congiungano discrezionalità e imperatività. Lo stesso apparato amministrativo deve essere collegato ad un responsabile politico, e questo non può stare che o in capo ai comuni o in capo alla regione, cioè agli unici enti politici residui. Per configurare l'estensione e la natura dei poteri conferibili alle province è necessario che la legislazione ne chiarisca il quadro istituzionale, indicando dove si collochi la responsabilità politica per l'esercizio delle funzioni affidate all'ente intermedio.

Decisivo sarà il modo in cui gli organi provinciali vengono eletti. La norma statale sembra prefigurare un'amministrazione provinciale quale proiezione consortile delle amministrazioni comunali: questo tratto risulta tanto più forte quanto più intensa sarà la corrispondenza delle cariche (per es., disponendo che il presidente della provincia e i membri del consiglio devono ricoprire analoghe cariche nei comuni in essa compresi e non restano in carica se decadono dal loro ufficio nel comune). Così si abbatterebbe la dualità e la concorrenza/conflittualità tra comuni e provincia, raggiungendo un risultato senz'altro positivo.

Per altro verso, né la legge statale né quella regionale dovrebbero conferire alla provincia funzioni amministrative “autonome”, ossia da gesti-

re in rapporto di dualità con i Comuni (per es. funzioni di vigilanza sulle attività dei Comuni); queste funzioni andrebbero trattenute dalla regione (o ad autorità statali decentrate), e affidate semmai ad agenzie territoriali della regione stessa, che rispondono cioè agli organi politici regionali. Al contrario, funzioni di supporto tecnico ai comuni potrebbero ben essere mantenute in capo alla provincia (in alternativa, al fine di mantenere snello l'organico provinciale, potrebbero essere affidate all'amministrazione del comune capoluogo oppure ad agenzie regionali d'ambito).

4. *Servono le province? Questione di punti di vista*

Si tratta – com'è evidente – di meri esercizi teorici, resi possibili da una legislazione caotica e priva di strategie chiare, che non siano quelle di una (supposta) riduzione della spesa pubblica - obiettivo rispetto al quale per altro gli strumenti predisposti non appaiono affatto congrui⁶². Che si pensi di mettere mano a una trasformazione radicale e permanente dell'amministrazione locale – così vasta da lambire lo stesso quadro costituzionale - attraverso qualche frase sparsa in alcuni decreti-legge è un'assurdità evidente, il cui insuccesso è facilmente prognosticabile. Però non si può negare che il problema ci sia e sia urgente.

Un quesito s'impone: l'abolizione delle province o una loro radicale trasformazione è necessaria? Ma la risposta non può ridursi ad un semplice sì o no, perché le situazioni sono molto diverse. Solo se si guarda al problema nella prospettiva dell'autorità statale che organizza la propria articolazione periferica, le profonde diversità che corrono tra regione e regione possono apparire irrilevanti; esse però sono insuperabili se invece si assume la prospettiva della singola regione che ricerca l'organizzazione ottimale delle funzioni di area vasta. Il che significa che le due prospettive vanno separate, sino al punto di immaginare che la “provincia” come articolazione dell'amministrazione statale debba essere un “ente” diverso dalla “provincia” come articolazione dell'amministrazione regionale e locale. Mentre la “provincia-stato” può mantenere una mappatura decisa dal centro, la “provincia-regione” deve essere modellata secondo le esigenze specifiche dei singoli territori; la prima può forse basarsi su una formula matematica

⁶² Rinvio a *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni* 2012, 447 ss.

che combina parametri geografici e dimensioni demografiche, la seconda no di certo: come si fa ad applicare lo stesso schema di amministrazione locale a realtà tanto diverse quanto lo sono le regioni italiane? È possibile che l'armoniosa suddivisione in province delle Marche, che rispecchia perfettamente l'equilibrata ripartizione idrogeologica e sociale del territorio, sia riorganizzabile con la stessa formula matematica che si applica a una regione come la Lombardia, che ruota tutta attorno ad un unico polo metropolitano? Le diversità di mappatura demografica, territoriale, altimetrica, produttiva, sociale e di tradizione amministrativa tra le regioni italiane comportano che un'opera seria di riordino non possa essere utilmente condotta se non all'interno delle singole regioni, con soluzioni probabilmente molto differenti. Anche a questo problema va applicato dunque il principio costituzionale di sussidiarietà.

Ora, è del tutto evidente che lo svolgimento delle funzioni assegnabili alla "provincia-stato" non hanno bisogno di un ente politico che ne controlli l'esercizio: si tratta di semplici circoscrizioni entro cui si svolgono le attribuzioni degli uffici istituiti dallo Stato in periferia⁶³. E per le "provinca-regione"?

La permanenza di un ente politico-rappresentativo intermedio tra regione e comune va valutata sotto un duplice profilo. Innanzitutto bisogna considerare se le funzioni di area vasta affidate all'ente intermedio abbiano un tasso di politicità tale da imporre che il loro esercizio sia da imputare ad un organo rappresentativo che ne assuma la responsabilità, secondo i principi costituzionali; in secondo luogo bisogna valutare se sia opportuno mantenere in vita un ente intermedio che svolga funzioni di tale portata politica. In altre parole, la legge (statale o regionale che sia⁶⁴) che modella le funzioni e gli organi delle province deve essere sottoposta ad un duplice test che verifichi l'*opportunità* e la *coerenza interna* della soluzione prescelta.

63 La *circoscrizione provinciale*, ma non l'*ente* corrispondente, sono il perno dei diversi sistemi elettorali per le Camere e per la Regione, e ad essi fanno tradizionalmente riferimento sia l'organizzazione dei partiti che delle altre organizzazioni d'interesse: da questo fattore è fatta però spesso dipendere la particolare forza politica della provincia in quanto ente (cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia cit.*, 103 ss.).

64 V. poi § 5.

Sotto entrambi i profili a me sembra che la soluzione preferibile sia, salva prova contraria, avversa all'ipotesi di un ente intermedio politico-rappresentativo. In linea di massima, infatti, le funzioni affidate alle province sono riassumibili nella nozione di coordinamento (urbanistico, dei trasporti ecc.) o consistono nella gestione di alcuni servizi (rifiuti, strade, edilizia scolastica ecc.). Ragionando in concreto, l'esercizio di nessuna di queste funzioni richiede un livello politico a cui far risalire la responsabilità decisionale: *rebus sic stantibus*, perché nulla impedirebbe - in astratto - ad una regione di collocare ad un livello decisionale sovracomunale funzioni politicamente rilevanti (per es. di pianificazione urbanistica), ovviamente sottraendole ai comuni o alla regione stessa. Quello che sarebbe da evitare - e qui ragiono nella prospettiva dell'opportunità - è di mantenere tre livelli di rappresentanza politica sul territorio regionale senza nettamente differenziare le attribuzioni, evitando la loro sovrapposizione.

L'esperienza maturata sinora dimostra infatti che molto spesso la provincia concorre con i comuni nel determinare le scelte politiche, creando zone di competizione che si riflettono nella eccessiva complessità delle procedure amministrative. La stessa logica del sistema politico facilita la diversità di "colore politico" tra il governo provinciale e quello del comune capoluogo - talvolta per la diversità di appartenenza partitica dei rispettivi *leader* nell'ambito della stessa coalizione. Se alla sovrapposizione di competenze amministrative si somma la competizione politica tra i soggetti che ne sono investiti, l'inefficienza è il risultato assicurato.

5. Vincoli costituzionali? Una lettura minoritaria

Ho tralasciato sin qui il problema di quale sia la fonte competente a introdurre le modifiche nell'ordinamento delle province, di cui pure ho discusso, se debba essere la legge ordinaria dello Stato o una legge costituzionale (di ciò si dovrà occupare a breve la Corte costituzionale), e se vi siano margini per un intervento della legge regionale dato l'attuale assetto costituzionale delle competenze. Qualche considerazione finale questi problemi però la meritano e, in attesa delle decisioni della Corte costituzionale, esse non possono che rispecchiare le opinioni personali di chi scrive.

A me sembra poco persuasiva la tesi prevalente, che tende a "costituzionalizzare" sia la mappatura delle province, sia le loro attribuzioni, sia infine il carattere politico-rappresentativo dei loro organi.

Il “rafforzamento” della legge statale che modifica le circoscrizioni provinciali, previsto dall’art. 133.1 Cost. (legge dello Stato, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione) credo vada letto in senso restrittivo. La norma è diretta a proteggere la “identità” della singola comunità locale contro decisioni unilaterali della maggioranza parlamentare, ma non a impedire che il legislatore proceda in via *generale* (senza riferimento ad una specifica comunità locale) a modificare la mappa delle province; questo irrigidimento della mappatura attuale (e in larga parte *tralatizia*) delle province mi sembra poco ragionevole e del tutto sproporzionato rispetto alla stessa origine “governativa” (e non comunitaria) dell’ente-provincia. Comunque si tratta di un aggravio procedurale minimo e suscettibile di discipline alquanto diverse, alle quale evidentemente spetta alla legge statale di dare forma.

Il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali – soppresso dal fascismo - non era presente ai costituenti del 1947, dato che solo con la legge 122/1951 a capo della provincia il prefetto fu sostituito da un presidente elettivo. Questo carattere comunque non sembra fissato indelebilmente dalla Costituzione: delle province la Carta si occupa sempre affiancandole alle città metropolitane, che non mi pare siano ritenute necessariamente governate da organi direttamente rappresentativi della collettività. Si aggiunga che le città metropolitane non sono attualmente costituite né devono essere costituite necessariamente. Le città metropolitane, al contrario dei comuni e delle (attuali) province, non sono enti “necessari” (nel senso che ogni punto del territorio nazionale deve ricadere all’interno di un ente di quella determinata categoria)⁶⁵. Insomma, non mi sembra che la previsione costituzionale delle province costituisca un sicuro baluardo posto a garanzia della loro natura di enti politici, rappresentativi e necessari. Tanto è vero che il progetto (a mio avviso profondamente sbagliato nel merito) di sostituire le province con le città metropolitane, laddove istituite, mostra tutta la fragilità dell’equazione provincia – ente necessario – non unilateralmente modificabile dalla legge ordinaria – necessariamente rappresentativo.

Quanto alle funzioni fondamentali, la loro definizione è demandata

⁶⁵ Si potrebbe persino osservare che neppure le province sono enti “necessari”, dato che in certe porzioni di territorio (la Valle d’Aosta) esse non esistono.

alla legge dello Stato, come dispone l’art. 117.2, lett. p (che affida alla legge ordinaria anche l’individuazione degli “organi di governo”, a riprova di quanto detto poco sopra). Sta dunque al legislatore statale valutare quali competenze mantenere in capo alla provincia, ben potendo far coincidere le “funzioni fondamentali” con quelle funzioni *statali* eventualmente demandate agli organi locali⁶⁶, lasciando che le altre funzioni siano liberamente conferite dalla legge ordinaria, anche regionale.

Il legislatore statale potrebbe perciò arrivare a riconoscere un ruolo centrale alle regioni nel disegnare la mappa delle circoscrizioni provinciali, la tipologia delle funzioni attribuite a questi enti ed anche le modalità di investitura dei loro organi. Le tre prospettive vanno infatti affrontate in modo unitario, come ho cercato di sostenere in queste pagine: poiché solo certe funzioni sono adatte a una determinata dimensione territoriale, solo alcune possono essere affidate a organi politicamente non rappresentativi e non direttamente responsabili nei confronti dei cittadini, solo un ente di secondo livello, non direttamente legittimato dal voto popolare ma strettamente collegato ai comuni, può impedire sovrapposizioni di competenze e conflitti politici. La recente, caotica legislazione statale ha aperto alcune porte, per esempio riconoscendo un (sia pure confuso) ruolo delle regioni nel rimodellare la mappatura delle province. Penso che questa strada potrebbe essere proseguita, ma con maggior coerenza e più netta apertura alle competenze delle regioni. Lasciando che siano finalmente le regioni a modellare le province secondo le specifiche caratteristiche del loro territorio rispettivo, per le ovvie ragioni che si riassumono nel principio costituzionale di sussidiarietà, resterà poi allo Stato valutare come riorganizzare sul territorio le proprie attuali funzioni amministrative decentrate⁶⁷. E spetterà alla legge dello Stato porre anche tutti i presidi necessari a impedire che le regioni si lascino tentare da vocazione centralistiche: sia attraverso garan-

⁶⁶ Per questa lettura – anch’essa minoritaria – della disposizione costituzionale, rinvio a *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, 365 ss.

⁶⁷ L’art. 10 del d.l. 95/2012 prevede che si proceda con regolamento a ridisciplinare i compiti delle prefetture e degli altri uffici periferici delle pubbliche amministrazioni dello Stato, già organizzati su base provinciale, con l’attribuzione delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dell’amministrazione dello Stato ad un unico ufficio, che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva.

zie di coinvolgimento “forte” degli enti locali nel procedimento decisionale della regione, sia attraverso la previsione di meccanismi di controllo sostitutivo da attivare in caso di inerzia della regione o di cattivo uso del suo potere normativo.

Non serve dunque una revisione del Titolo V della Costituzione per incidere così profondamente nell’assetto delle province? Forse sì, ma non sarebbe male che la riforma costituzionale operasse “a consuntivo”, dopo che fosse stata sperimentata una revisione in via legislativa – e soprattutto sulla base di leggi regionali – dell’attuale disciplina dell’ente intermedio. La riforma costituzionale del 2001 dovrebbe aver insegnato a tutti quanto sia sbagliato pensare di rivoluzionare un assetto costituzionale così complesso come l’assetto delle autonomie scrivendo qualche frase in Costituzione. Meglio provare prima strade più semplici e soprattutto prassi virtuose.

CAPITOLO III

PICCOLI COMUNI E FORME DI GESTIONE ASSOCIATA

CLAUDIA PENNACCHIETTI

Primo

Dati e normativa

La Regione Marche conta 239 Comuni, di cui 172 hanno una popolazione minore o uguale ai 5.000 abitanti e 45 non superano le 1.000 unità⁶⁸. I cd. piccoli Comuni incidono sul totale dei Comuni regionali per una percentuale del 72%, di cui il 26,2% è rappresentato da piccolissimi Comuni (che dunque costituiscono il 18,8% della realtà comunale calcolata sull'intera base regionale). La realtà nazionale rispecchia queste dimensioni: i 5.683 piccoli Comuni italiani rappresentano circa il 70,2% delle realtà amministrative presenti nel Paese. Il restante 29,8% è costituito da 2.409 Comuni con più di 5.000 abitanti.

Si tratta di dati che esprimono un'alta frammentazione amministrativa, a cui il legislatore statale – nei modi che si esamineranno –, e la Regione Marche – negli intenti espressi nella l.r. 18/2008 – hanno previsto di porre rimedio promuovendo e sostenendo l'associazionismo intercomunale di funzioni e servizi, “al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione e di ottenere economie di spesa”⁶⁹.

Il Tuel (d.lgs. 267 del 2000), nel trattare le forme associative, oltre a disciplinare le Unioni di Comuni (art. 32), si occupa della Convenzione (art. 30), quale forma più diffusa nella prassi degli enti locali data la flessibilità del suo modello di funzionamento, e dei Consorzi (art. 31), in riferimento ai quali la legge finanziaria 2010 è intervenuta sancendone l'obbligo di soppressione (in particolare, dei cd. Consorzi di funzioni. Sono fatti salvi i cd. Consorzi-azienda).

La formula più strutturata di accorpamento di funzioni e servizi individuata come strumento privilegiato dell'associazionismo e per questo oggetto di maggiore attenzione nei disegni riformatori del legislatore nazionale è quella delle Unioni.

Nell'ordinamento regionale, gli articoli 20 e ss. della l.r. 18/2008⁷⁰ si oc-

68 Fonte: elaborazione Ifel su dati Istat, 2011. Si farà uso della denominazione “piccolo comune” in riferimento al comune con un numero di abitanti compreso tra le 1.000 e le 5.000 unità; delle denominazioni “piccolissimo comune” o “comune polvere” per indicare l'ente locale con meno di 1.000 abitanti.

69 Art. 1, comma 1, l. c), legge regionale 18/2008.

70 Sulla legge regionale 18/2008 è intervenuta di recente con modifiche la l.r. 44 del 2012, su cui v. *infra*. Sono poche le leggi regionali che si sono adeguate ai principi

cupano delle gestioni associate disciplinando il ruolo della Regione in termini di supporto tecnico ed amministrativo e le modalità di definizione e concessione degli incentivi economici ad esse destinati⁷¹.

Pur mancando dati regionali aggiornati che periodicamente consentano di registrare l'evoluzione del panorama associativo con particolare riferimento alla presenza di Convenzioni e Consorzi, certo è che queste forme associative coinvolgono la quasi totalità della popolazione essendo di gran lunga preferite dagli amministratori locali rispetto ad altre tipologie di gestione. Un censimento intervenuto in modo rigoroso sulla materia è datato 2005 e registra una percentuale alta di Convenzioni (che coprono il 51,85% dei servizi e delle funzioni gestite in forma associata, per lo più concentrati nelle Province di Ancona, Pesaro e Urbino e Fermo) e di Consorzi (29,6%, soprattutto nelle Province di Ascoli Piceno e Macerata)⁷².

Guardando alla distribuzione territoriale delle forme di associazionismo intercomunale volontario, si rileva come esse occupino prevalentemente il Nord della Regione: nelle Province di Ancona e Pesaro e Urbino si concentrano circa i due terzi delle gestioni associate attivate; il restante terzo si distribuisce sulle tre Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata.

Prendendo a parametro di rilevazione il tipo di funzioni o servizi che vengono più frequentemente gestiti in associazione, risultano amministrati in forma associata dal 53% dei Comuni i servizi di gestione del territorio (in particolare quelli riferibili allo smaltimento rifiuti), dal 52% i servizi sociali (in particolare di assistenza sociale); un altro rilevante settore di incidenza della forma associata è costituito dagli sportelli unici per le attività produttive e i servizi di accoglienza, informazione e promozione turistica (in generale, riconducibili a funzioni attinenti lo sviluppo economico), ri-

espressi dal decreto legge 138 del 2011 (Calabria, Toscana, Veneto, Piemonte, Lombardia) ed ancora minore è il numero di quelle che sono intervenute successivamente all'ultima modifica dell'art. 16 del decreto legge 138 del 2011 avvenuta con la citata legge n. 135 dell'agosto del 2012 (v. la legge regionale 11/2012 del Piemonte, di cui si esamineranno in seguito le disposizioni più rilevanti in materia di associazionismo, la legge della Regione Toscana 42/2012 modificativa della legge regionale 68/2011, la legge regionale Emilia-Romagna n. 21 del 21 dicembre 2012).

71 Si precisa che, al contrario delle definizioni dell'attuale normativa nazionale (d.l. 95/2012), nella l.r. 18/2008 sono definiti "comuni di minore dimensione demografica" quelli fino ai 3.000 abitanti.

72 Studio "Campanili insieme", Dipartimento affari generali e istituzionali, Giunta Regione Marche, 2005.

spetto a cui la percentuale di Comuni associati è del 42%.

I dati che seguono sulle Unioni di Comuni fotografano la situazione marchigiana in modo senz'altro più fedele ed attuale. Il motivo è da rintracciare nella disciplina giuridica che regola l'assetto delle Unioni e che ne fa un modello ben strutturato quanto ad organizzazione interna e ad articolazione organica e dunque tendenzialmente più stabile rispetto alle altre forme di associazionismo cd. volontarie. I Comuni coinvolti in Unioni nelle Marche sono 46 (il 19, 2% del totale dei Comuni) e risultano distribuiti su di un totale di 11 Unioni, con una media di 4 Comuni e una dimensione demografica media di circa 15.000 abitanti per Unione⁷³. La statistica regionale conferma un dato comune a tutto il territorio nazionale: la forte presenza di Unioni composte da Piccoli Comuni. Nelle Marche sono 34 su 46 (il 73,9% dei Comuni in Unione) i Piccoli Comuni "uniti"⁷⁴.

Se si guarda alla dimensione demografica, il 10,6% della popolazione totale risiede in Comuni partecipanti ad Unioni. Ferma la maggiore presenza di Piccoli e Piccolissimi Comuni, accanto ad adesioni di Comuni di minime dimensioni demografiche (Moresco, 621 abitanti) si registra la partecipazione di Comuni al di sopra dei 10.000 abitanti (Montemarciano, 10.236).

Una fonte utile di dati è offerta dalla Relazione elaborata dalla Corte dei Conti, sezione regionale Marche, al termine dell'indagine di controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria delle Unioni di Comuni operanti nella Regione Marche approvata il 7 maggio 2010.

Da questa emerge che tutte le Unioni risultano originate tra il 2000 e il 2004 da precedenti rapporti di collaborazione tra i Comuni partecipanti aventi la forma di Convenzioni e Consorzi per lo più operanti nel campo dei servizi di gestione del territorio e dell'ambiente, di assistenza sociale, di

73 Le Unioni di Comuni nelle Marche si sono ridotte dalle 14 presenti sul territorio nel 2008 alle 11 attuali. In particolare, le Unioni Media Alta Valle del Foglia e Alta Valconca – Montefeltro si sono sciolte a seguito della legge finanziaria per il 2008 (art. 2 comma 28, legge 24 dicembre 2007, n. 244) per la quale ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli artt. 31-33 del Tuel. L'Unione Valcesano si è sciolta nel gennaio del 2010.

74 Ci si attiene ancora ad elaborazione Ifel su dati Istat, 2011, per l'eshaustività dell'analisi statistica. Tuttavia, si rileva un recente dato Ancitel 2013 che registra un aumento a quota 48 dei comuni in Unione.

polizia locale e di trasporto e asili nido (in genere, servizi scolastici diversi dalla didattica, ecc.). Si tratta di un dato che può suggerire una revisione della formula di incentivazione delle Unioni, a partire da una maggiore attenzione a forme di associazionismo volontario intese come base per modelli di integrazione più strutturata.

Per quanto concerne i servizi comunali gestiti in Unione, la relazione della Corte rivela che ogni Unione gestisce una media di dieci servizi e che a solo quattro di questi è destinato l'88% delle risorse comuni. Si tratta, in particolare di servizi di gestione del territorio e dell'ambiente (smaltimento R.S.U. ed attività connesse), che assorbono mediamente il 28% delle risorse; di servizi di assistenza sociale (sostegno alle persone diversamente abili, beneficenza pubblica, ecc.) che assorbono mediamente il 27% delle risorse; di servizi di polizia locale (circolazione stradale, amministrativa, commerciale/annonaria, ecc.), che assorbono mediamente il 21% delle risorse e di servizi scolastici diversi dalla didattica (trasporto, asili nido, ecc.), che assorbono mediamente il 12% delle risorse.

Individuata la realtà amministrativa regionale marchigiana, si procede ora nell'esame dei plurimi e non sempre coordinati interventi degli attori istituzionali che hanno inciso sulla disciplina delle forme associative. Si tratta di interventi più o meno titolati in base all'interpretazione che nel tempo è andata evolvendosi in merito al sistema di riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni sulla materia. Tralasciando per ora quest'ultimo profilo, ciò che emerge dal susseguirsi delle azioni riformatrici del legislatore statale a partire dal 2009 è la duplicità dei fattori che lo ha orientato: l'uno nascente dall'osservazione dei risultati fallimentari dei modelli di gestione associata previsti nelle leggi statali degli anni Novanta (l.n. 142/1990 e l.n. 265/1999)⁷⁵, l'altro coincidente con la pressione dell'emergenza di assicurare gli obiettivi del pareggio di bilancio in ragione dei vincoli europei e del patto di stabilità.

⁷⁵ Si trattava di interventi normativi volti a promuovere l'associazione fra i Comuni, quale tappa intermedia della successiva fusione. "A fronte della resistenza opposta dai Comuni alla loro fusione, si è, invece, verificata la moltiplicazione dei consorzi e di altre formule organizzative basate sulla messa in comune di alcune funzioni e servizi, e un numero tutto sommato ridotto di Unioni istituite. Le stesse Unioni hanno perciò avuto un impulso decisivo solo quando, con l'entrata in vigore della legge n. 265/1999, il legislatore ha di fatto sganciato il raggiungimento dell'unione comunale dalla successiva tappa della fusione. L'affermarsi di modelli di associazionismo locale non preordinati alla fusione, bensì alla gestione a livello unitario di funzioni e servizi ha sortito nel tempo un grave effetto negativo. Si sono, infatti, stabilite nuove sedi decisionali e nuovi modelli istituzionali con ampia sovrapposizione e duplicazione di

funzioni, incarichi, emolumenti". P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, 1 agosto 2012.

Entrambi i fattori hanno orientato i processi riformatori di riordino e semplificazione del sistema dell'associazionismo, ma è l'utilizzo di quest'ultimo in via strumentale al superamento delle inefficienze e dello spreco di risorse in una prospettiva di emergenza di breve periodo ad aver prevalso su interventi strutturali ragionati e calibrati sulle esperienze e le peculiarità locali.

Si è iniziato incidendo sulle Comunità montane⁷⁶. Si è proseguito con la soppressione dei Consorzi di funzioni fra Comuni ed all'assunzione in proprio in capo a questi ultimi delle funzioni da essi esercitate prima dell'istituzione del Consorzio stesso⁷⁷.

Il biennio 2010-2012 ha portato una serie di interventi mossi dall'intento di funzionalizzare la gestione associata al contenimento della spesa. Si tratta di interventi ravvicinati e non coordinati, dunque non in grado di creare le condizioni per un'effettiva attuazione nelle complesse realtà locali.

Il d.l. 78/2010 (conv. con modif. in l. 122/2010) e le due manovre estive (d.l. 98/2011 conv. con modif. nella l. 111/2011; d.l. 138/2011 conv. con modif. nella l. 148/2011) sono accomunati dal contesto entro cui nascono – caratterizzato da una gravità crescente della situazione economico-finanziaria –, e dalla previsione di un sistema di associazionismo obbligatorio che vede l'Unione di Comuni quale mezzo privilegiato di accorpamento di funzioni e servizi.

L'attuale assetto della legislazione nazionale è regolato dal d.l. 95/2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", cd. *Spending Review*, convertito in l. 135/2012) che interviene con una disciplina di riordino istituzionale locale negli artt. da 17 a 20.

L'articolo 19 del d.l. 95/2012 individua un nuovo e più dettagliato

⁷⁶ Si rinvia al capitolo di G. Di Cosimo.

⁷⁷ La l.n. 191/2009 ("Legge finanziaria 2010"), fa salva la sopravvivenza dei bacini imbriferi montani. Sulle questioni interpretative e sui problemi strutturali e gestionali scaturiti dalla soppressione dei Consorzi di funzioni, cfr. P. Bilancia, cit.

elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni ed innova la disciplina delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

L'elenco di cui al comma 1, lett. a) dell'art. 19 sostituisce l'elenco provvisorio contenuto nella legge delega sul federalismo fiscale (art. 21 comma 3, l. 42/2009) cui rinviava l'art. 14, comma 27, del d.l. 78/2010⁷⁸. Per comprendere l'ambito applicativo di tale nuova enucleazione, è opportuno precisare che, mentre la l. 42/2009 ha identificato in via transitoria le funzioni fondamentali ai fini della determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, l'elenco di cui all'art. 19 è chiamato ad operare in via non provvisoria e senza finalità specifiche. Inoltre lo stesso articolo non presenta disposizioni di coordinamento con il Tuel e con la l. 42/2009. Tuttavia, l'art. 3 (Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese) del decreto legislativo 216/2010, nel richiamare in via transitoria funzioni fondamentali e relativi servizi, ai sensi dell'art. 21 della l. 42/2009, determina il venir meno della loro operatività alla data di entrata in vigore della "legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province", così aprendo la strada all'applicazione, ai fini dell'individuazione di costi e fabbisogni standard dei Comuni e non anche ai soli fini dell'operatività del sistema di associazionismo, al nuovo elenco di funzioni contenuto nell'articolo in commento⁷⁹.

Il comma 1 lett. b) dell'art. 19 prevede che tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante Unioni di Comuni (art. 32 Tuel) o Convenzione (art. 30 Tuel), le funzioni fondamentali di cui al comma 27 dell'art.

78 Elenco che va a sostituirsi a quello contenuto nell'art. 21, comma 3 della L. 42/2009. Si rileva che il legislatore ha individuato l'ambito delle funzioni fondamentali usando definizioni di natura generale, che pertanto necessitano di essere riempite di contenuto (ad esempio per le funzioni di cui alle lett. a) e b)). A tale proposito, per una prima interpretazione si rinvia alla nota dell'Osservatorio toscano sulle gestioni associate e sullo sviluppo delle Unioni di Comuni, di cui al link: <http://www.ancitoscana.it/concertazione/progetto-unioni/bollettino-osservatorio-toscano.html>.

79 Per un approfondimento sulla portata della disposizione in tema di funzioni fondamentali, v. anche G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012 e M. Massa, *D.l. n. 95/2012. Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla cd. spending review*, in dirittiregionali.org, Osservatorio sulle autonomie, 16 luglio 2012.

14, d.l. 78/2010, ad esclusione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, compiti in materia di servizi anagrafici, di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale⁸⁰. Sono invece comprese le funzioni il cui esercizio è legato all'uso di tecnologie di informazione e comunicazione (realizzazione e gestione di infrastrutture, banche dati, applicazioni informatiche, licenze etc.). L'art. 19, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012 provvede ad abrogare le disposizioni speciali dettate dall'art. 15, commi 3-bis e ss., del codice dell'amministrazione digitale. Ne discende che anche alla cooperazione tra comuni nel settore ICT, se si riferisce a funzioni fondamentali, si applica l'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010.

Sono inoltre modificati i termini per dare attuazione alla gestione associata: entro il 1 gennaio 2013 devono associarsi almeno tre delle funzioni fondamentali, entro il 1 gennaio 2014, devono essere coperte le restanti funzioni. In sede di conversione (con l. n. 135 del 2012), si è stabilito che "[i]n caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131", recante la norma generale sui poteri sostitutivi dello Stato.

Le lett. d) ed e) di cui al comma 1 incidono sui commi 30 e 31 dell'art. 14 del d. l. 78/2010. Risulta innanzitutto confermata la competenza regionale nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ad individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali (art. 14 comma 30 d.l. 78/2010 come modificato dal d.l. 95/2012) di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28".

Il rinvio al comma 28 del nuovo art. 14 rende chiara l'intenzione di ammettere solo le Unioni e le Convenzioni quali istituti di cooperazione

80 L'art. 1, comma 305, della legge di stabilità 2013, n. 228/2012 introduce l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni in materia statistica. Si rileva inoltre che con l'art. 2, comma 6, del d.l. 179/2012 convertito in legge 221/2012, è stato inserito il comma 5-bis nell'art. 32 del d.lgs 267/00, in materia di esercizio in forma associata delle funzioni demografiche comunali.

intercomunale⁸¹.

Il comma 31 del nuovo art. 14 fissa in 10.000 abitanti il limite demografico minimo delle Unioni, salvo diverso limite stabilito dalla Regione⁸².

Le novità principali attengono al modello-convenzione: è stabilita in tre anni la sua durata minima, decorsi i quali, qualora non si dimostri l'efficacia e l'efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i Comuni sono obbligati ad esercitare le funzioni mediante Unione (così il nuovo comma 31-bis introdotto nell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010).

Per quanto concerne i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, viene meno l'obbligatorietà del percorso di gestione associata delineato nell'art. 16 del d.l. 138/2011. Tale sistema diviene infatti alternativo rispetto alla formula prevista con riferimento ai Piccoli Comuni. Ne discende la possibilità per i Piccolissimi Comuni di scegliere se associare le sole funzioni fondamentali (di cui al novellato art. 14 del d.l. 78/2010) attraverso Convenzioni o l'Unione *ex* art. 32 Tuel o tutte le funzioni ed i servizi tramite costituzione di Unioni di Comuni "speciali" *ex* art. 16 del d.l. 138/2011. Laddove la scelta cada sulla gestione per il tramite delle Unioni speciali, si applica la disciplina in deroga alle previsioni dell'art. 32 del TUEL, contenuta nel comma 2 del d.l. 95/2012.

Quest'ultimo prevede che il procedimento costitutivo abbia inizio con deliberazione dei Consigli dei Comuni interessati avanzata alla Regione - nel termine perentorio di 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge 95/2012 - e contenente una proposta di aggregazione per l'istituzione della rispettiva Unione⁸³; entro il 31 dicembre 2013 la Regione deve provvedere a sancire l'istituzione delle Unioni nel territorio anche in caso di mancata proposta. Entro i 20 giorni successivi all'istituzione il Consi-

81 La Carta delle autonomie (ddl AS n. 2259, bloccato presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato) non contiene questa limitazione, per cui in questa sede si ritiene consentito alle regioni di creare forme di gestione associata ulteriori.

82 Nelle materie di competenza concorrente e residuale e previa concertazione con i Comuni da svolgersi nell'ambito del CAL.

83 Il requisito soggettivo prevede che la popolazione dell'Unione sia di norma superiore ai 5.000 abitanti o ai 3.000 se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane.

glio adotta lo statuto dell'Unione. All'Unione così formata sono affidate, per conto dei comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione.

La popolazione dell'unione deve essere di norma superiore ai 5.000 abitanti o ai 3.000 se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

Quanto all'assetto organico, il consiglio, destinatario delle competenze attribuite dal Tuel, è composto da tutti i sindaci dell'unione e, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. Il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati entro 30 giorni dalla data di istituzione dell'unione.

La giunta, titolare anch'essa delle competenze previste nel Tuel, si compone del presidente e degli assessori nominati dal presidente tra i sindaci che formano il consiglio.

Ancora nel disciplinare le unioni dei comuni fino a 1000 abitanti e i loro organi di governo, il nuovo comma 13 dell'art. 16 dl 138/2011, afferma che «[a] decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione, nei comuni che siano parti della stessa unione gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale e le giunte decadono di diritto», sostituendosi alle stesse la giunta dell'unione. Tale disposizione, insieme all'avvenuta conferma - ad opera dell'art. 19 che aggiunge un comma 28-bis all'art. 14 del d.l. 78/2010 - del disposto dell'art. 16, comma 17, lett. a), del d.l. n. 138 del 2011, elimina i dubbi sorti in merito all'effettivo intento, non chiaramente desumibile da quest'ultima norma, di abolizione della giunta e alla compatibilità di tale disegno con il ruolo di organo necessario attribuito dal TUEL alla giunta, riconoscimento che indurrebbe a considerare necessaria una esplicita deroga al riguardo (non contenuta nel d.l. 138 del 2011)⁸⁴. Per quanto attiene agli altri Comuni, nel silenzio della riforma, soccorre l'interpretazione del Ministero dell'Interno, in base alla quale la giunta continuerà ad esistere, ma non oltre la prima consultazione popolare, dopo la quale le sue funzioni passeranno al sindaco, salva la possibilità di delega ai consiglieri delegati.

I comuni possono esercitare le funzioni anche mediante una o più con-

84 M. Massa, cit.

venzioni di durata almeno triennale, fermo restando la necessità di provare alla scadenza del termine per la gestione associata delle funzioni il raggiungimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza. In caso contrario, ritorna ad applicarsi la disciplina di cui al comma 1 del modificato art. 16. In questa disposizione si avverte chiaramente una minore fiducia e una presunzione di minore funzionalità del modello convenzionale rispetto a quello dell'Unione.

Risulta confermato che i Comuni con meno di 1.000 abitanti che opereranno per l'Unione ex art. 16 del decreto legge 138/2011 saranno assoggettati al patto di stabilità a decorrere dal 2014.

L'art. 19, al comma 3 e ss. modifica l'art. 32, comma 1 del Tuel delineando una definizione di Unione volta ad evidenziarne la centralità quale ente in via generale strumentale alla gestione associata di funzioni e servizi. A questa enunciazione si aggiunge che "ove costituita in prevalenza da comuni montani, [l'unione] assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani."

Si prevede poi l'obbligo per ogni Comune di far parte di una sola Unione e la possibilità per le Unioni di stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni. È confermato che all'Unione competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

Da quanto risulta dal disposto dell'articolo in esame, se da una parte appaiono riconosciute all'unione l'autonomia statutaria e regolamentare e l'applicazione, in quanto compatibili, dei principi previsti per l'ordinamento dei comuni (con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione), dall'altra vi sono disposizioni evidentemente incidenti sull'autonomia e sull'effettività della rappresentanza locale. A questa, si aggiunge l'intento che esplicitamente conforma la disciplina delle risorse e del personale è poi quello di costituire un ente "a basso costo".

Innanzitutto si registra la sostanziale riduzione della potestà statutaria dell'Unione – che permane in materia di funzioni e corrispondenti risorse – con riferimento alla disciplina dei suoi organi di governo che vengono dettagliatamente individuati dalla legge. In questa direzione e, contestualmente intervenendo sui "costi", il comma terzo del rinnovato art. 32 stabilisce infatti che gli organi dell'Unione sono formati, senza nuovi o

maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune⁸⁵.

Le risorse umane e strumentali necessarie all'Unione per l'esercizio delle funzioni sono conferite dai Comuni ed in particolare in materia di spese per il personale, fermo quanto già previsto dalla normativa vigente, si aggiunge l'ulteriore vincolo per cui "la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti". Inoltre, si prevede che specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni debbano condurre a progressivi risparmi di spesa in materia di personale⁸⁶.

Un ultimo accenno merita la specifica disposizione di cui all'art. 19, comma 4, d.l. 95/2012 che disciplina la sorte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che facciano già parte di un'Unione. Per questi è prevista la possibilità di optare, qualora ne ricorrano i presupposti, per la disciplina prevista dall'art. 14 del d. l. 78/2010 o per quella di cui all'art.

85 In merito a questa norma sono sorti dubbi in ordine alla sua compatibilità con i vigenti limiti alla potestà legislativa statale in tema di forme associative. La Corte costituzionale ha infatti avuto modo di affermare che non rientra nei poteri dello Stato la garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità: questo ambito esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica e invece attiene all'ordinamento degli organismi associativi, che rientra nella competenza residuale delle regioni. Cfr. sentt. nn. 237 del 2009 e 91 del 2011.

86 "Operativamente, nel momento dell'affidamento ciascun comune cedente deve individuare la spesa di personale imputabile alla funzione trasferita; la sommatoria di tali spese di ciascuno dei Comuni partecipanti costituisce il tetto di spesa di partenza dell'Unione; il personale utilizzato dall'Unione (in forza dei trasferimenti dei rapporti di lavoro per mobilità ovvero dell'utilizzazione in comando o con ricorso alle altre tipologie di rapporto di lavoro consentite) deve restare entro tale tetto di spesa iniziale", Anci Toscana, *L'unione fa la forza*, in *Autonomia & Autonomie*, periodico delle autonomie della Toscana, dicembre 2012.

16 del d. l. 138/2011.

L'articolo 20 contiene una disciplina per favorire i processi di fusione comunale, prevedendo dall'anno 2013 un incentivo finanziario pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a favore dei Comuni che danno luogo alla fusione. Detto incentivo è applicabile per le fusioni realizzate a decorrere dall'anno 2012.

Un primo parere della Corte dei Conti (Sezione regionale di controllo per il Piemonte), intervenuta sulle implicazioni derivanti dall'attuazione della normativa sulle gestioni associate obbligatorie così come risultante anche dall'ultimo intervento con d.l. 95/2012, può essere utile a comprendere come sia da intendere la scelta di imporre gestioni associate nonché quale sia il ruolo demandato al legislatore e all'amministratore locale⁸⁷. La Corte afferma che il legislatore nazionale ha inteso indicare "l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti", ha inteso disciplinare la materia al fine di "migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa", lasciando "agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni". Continua la Corte, con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione: "gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, co. 27 e segg. del d.l. n. 78 del 2010, come modificato ed integrato dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente. L'esercizio unifi-

⁸⁷ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera n. 287/2012/SRCPIE/PAR. Al testo integrale della delibera si rimanda per un approfondimento del profilo della riorganizzazione degli uffici dei singoli enti in relazione alla forma associativa individuata.

cato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili. Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore (come si evince espressamente dal co. 30 del citato art. 14 del decreto legge n. 78), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente⁸⁸.

La normativa nazionale analizzata richiede dunque alle singole Regioni e agli Enti locali uno sforzo di razionalizzazione organizzativa e di gestione non privo di costi e senz'altro destinato ad avere un seguito in termini di riduzione di spesa solo una volta entrato a regime. Si potrebbe affermare che la legge nazionale, nel ridefinire – stavolta in modo stabile – le funzioni fondamentali e il nuovo modello di associazionismo obbligatorio, ha operato un intervento strutturale che si differenzia per la prospettiva di lungo periodo rispetto ad operazioni di taglio meramente lineare e congiunturale a fini di contenimento della spesa.

⁸⁸ Si riportano di seguito altri passi del parere con particolare riguardo al profilo della riorganizzazione degli uffici dei singoli enti associati: "È evidente che gli Enti interessati dall'aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del TUEL. (...) L'atto costitutivo dell'Unione o la convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni. Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi. Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti. In proposito, una soluzione che lasciasse intravedere un'unificazione solo formale delle attività rientranti in ciascuna funzione e che, di fatto, permettesse a ciascun Ente di continuare a svolgere con la sua organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alla funzione non risponderebbe all'obbligo previsto dall'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato e integrato dal citato art. 19 del d.l. n. 95, conv. dalla legge n. 135 del 2012".

Una prima lettura dei dati riferiti alla Regione Marche alla luce della normativa nazionale può svolgersi lungo questa direttrice, ovvero stabilendo quale sarà lo sforzo che la Regione dovrà affrontare – fermo restando l’assetto già acquisito negli anni precedenti – nella direzione di un’attuazione delle richieste avanzate dal legislatore nazionale. Ciò che consentirebbe di effettuare una previsione di questo tipo è un censimento delle forme associative-Convenzioni, da aggiornare periodicamente, sulla base del quale rilevare lo stato dell’accorpamento di funzioni e servizi, valutare quanti Comuni siano rimasti “fuori” da una gestione comune e di qui creare una tabella di marcia per procedere a coprire tutto il territorio con una rete di legami associativi. Nel ricordare il solo dato delle 11 Unioni marchigiane, i Comuni coinvolti sono 46 (il 19,2% del totale dei comuni), di cui 34 sono Comuni con popolazione uguale o inferiore alle 5.000 unità e solo 3 quelli con meno di 1.000 unità (ricompresi nelle Unioni della Media Vallesina e di Valdaso che risultano le uniche Unioni ricomprendenti Piccolissimi Comuni). Si tratta di una percentuale senz’altro bassa rispetto al complessivo numero di Piccoli e Piccolissimi Comuni che fanno parte della realtà marchigiana (173, di cui 127 con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e i restanti con meno di 1.000 abitanti) e che risultano per ciò coinvolti nel disegno riformatore nazionale. Questo dato non può servire, preso singolarmente, da unica base per affermare una cattiva gestione associata nella Regione Marche. Nel modello imposto a livello nazionale “sembrano” infatti avere simile dignità le modalità di gestione tramite Convenzione (“sembrano” in quanto, dal meccanismo di cui all’art. 14, comma 31-*bis* del d.l. 78/2010, potrebbe desumersi una presunzione – da vincere con dimostrazione contraria alla scadenza del termine per la gestione associata – di minore efficienza del modello-Convenzione rispetto a quello delle Unioni) e, come si è avuto modo di vedere, nella situazione registrata nella Regione Marche al 2005, appariva alto il numero di Comuni in Convenzione. La Regione è dunque difficilmente criticabile sul punto della scarsa diffusione di realtà di gestione associata, mentre potrebbe esserlo in ordine all’assenza di esperienze realmente mature e strutturate di associazionismo.

Si è fin qui esaminato il contenuto delle richieste di mobilitazione funzionale ed organizzativa avanzate dal legislatore nazionale, intervenuto da ultimo con il decreto legge 95/2012. La disciplina delle forme associative comunali trova poi un necessario completamento nella previsione di un si-

stema di incentivazione finanziaria statale e regionale.

L’art. 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996 e l’art. 53, comma 10 della legge n. 388 del 2000 prevedono risorse finanziarie statali da stanziare a sostegno dell’associazionismo. Con l’intesa n. 873 del 28/07/2005, la Conferenza Unificata ha sancito che, a decorrere dall’anno 2006, tali risorse, fatta salva la quota gestita direttamente dallo Stato per l’incentivazione di funzioni di sua competenza esclusiva esercitate dai Comuni (anagrafe, stato civile, ecc.), siano trasferite alle Regioni. L’intesa n. 936 dell’1/03/2006 interviene poi a determinarne i criteri di assegnazione, nel rispetto dei principi di cui al punto 4 dell’intesa n. 873 del 2005⁸⁹.

In particolare, l’art. 2 dell’intesa del 2006 distingue due classi di risorse finanziarie statali: 1) le risorse per le quali la legge statale prevede la specifica destinazione a Unioni di Comuni e Comunità montane che devono essere gestite dalle Regioni nel rispetto di tale vincolo di destinazione; 2) le risorse che la legge statale dispone a favore della generalità delle forme associative che possono essere gestite dalle Regioni senza vincoli di destinazione. In base all’art. 4, l’individuazione delle Regioni che possono accedere al riparto spetta alla Conferenza Unificata e deve avvenire tra le Regioni che hanno comunicato alla Conferenza stessa l’adozione di discipline regionali di incentivazione delle gestioni associate conformi ai criteri di cui all’art.

89 “L’art. 2 dell’intesa n. 936 del 2006 distingue due classi di risorse finanziarie statali: 1) le risorse per le quali la legge statale prevede la specifica destinazione a Unioni di Comuni e Comunità montane (che le Regioni devono gestire nel rispetto di tale destinazione); 2) le risorse che la legge statale dispone a favore della generalità delle forme associative (che possono essere gestite dalle Regioni senza vincoli di destinazione). L’art. 3 fissa i requisiti per accedere al riparto delle risorse statali e prevede che vi possano partecipare le Regioni che hanno adottato discipline di incentivazione dell’associazionismo comunale. La procedura di individuazione delle Regioni che possono accedere al riparto è contenuta nell’art. 4: essa spetta alla Conferenza Unificata tra le Regioni che hanno comunicato alla stessa Conferenza l’adozione di discipline regionali di incentivazione delle gestioni associate conformi ai criteri di cui all’art. 3. Gli artt. 5 e 6 apprestano delle garanzie di partecipazione degli enti locali alla definizione delle politiche regionali di associazionismo comunale; gli artt. 7 e 8 disciplinano il ruolo sussidiario dello Stato; l’art. 9 detta i criteri specifici di riparto delle risorse da cui è possibile trarre la quota spettante a ciascuna Regione: “le risorse con vincolo di destinazione e quelle libere sono ripartite secondo schemi di calcolo differenti”, le risorse sottratte a vincolo “sono indicate come eventuali, a differenza di quelle destinate a Unioni di Comuni e Comunità Montane”. Cfr. S. Spinaci, *Un nuovo associazionismo comunale per le Marche*, Eum, 2010, p. 35.

3⁹⁰ e che abbiano intrapreso il processo concertativo con gli Enti locali previsto al successivo art. 5. L'art. 6 prevede che Stato e Regioni si impegnino a sviluppare la partecipazione degli enti locali alla definizione delle politiche regionali di associazionismo comunale; gli artt. 7 e 8 disciplinano il ruolo sussidiario dello Stato. L'art. 9 detta i criteri specifici di riparto delle risorse: "le risorse con vincolo di destinazione e quelle libere sono ripartite secondo schemi di calcolo differenti", le risorse sottratte a vincolo "sono indicate come eventuali, a differenza di quelle destinate a Unioni di Comuni e Comunità Montane".

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 10 febbraio 2011 ha approvato un documento con cui interviene a modificare i criteri di riparto in materia di associazionismo comunale di cui all'art. 9 dell'Intesa n. 936⁹¹.

Anche le Regioni, secondo le rispettive normative interne di incentivazione, provvedono alla concessione di contributi alle forme associative degli Enti locali.

La Regione Marche in particolare, all'art. 21 della l.r. 2008/18, "al fine di incentivare le fusioni e l'esercizio associato di funzioni e servizi, istituisce il fondo per l'esercizio associato di funzioni comunali" comprensivo di contributi destinati dalla Regione per *a)* le fusioni di Comuni; *b)* le Comunità montane e le Unioni di Comuni. La Giunta regionale stabilisce i criteri per la concessione, previo parere della Commissione Assembleare competente e del CAL, sulla base delle priorità stabilite dal Programma di riordino territoriale (da ora in avanti, PRT) e determina le quote da destinare rispettivamente alle Comunità montane e alle Unioni, articolate in contributi correnti e contributi per investimenti⁹².

Il riferimento al PRT conduce ad aprire una breve parentesi su di un recente intervento legislativo della Regione Marche che incide proprio su questo aspetto. La legge regionale 21 dicembre 2012, n. 44 interviene a

90 Cfr. lettere da *a)* a *e)*, art. 3, Intesa n. 936 del 2006.

91 Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 11/09/CR5/CI, "Associazionismo comunale: definizione dei nuovi criteri di riparto di cui all'intesa della Conferenza Unificata del 1 marzo 2006", Roma, 10 febbraio 2011.

92 "La l.r. 18/2008 traccia i contorni di un sistema di incentivazione delle gestioni associate decisamente "a maglie larghe", in cui trovano accesso ai contributi anche le forme associative che gestiscono in forma associata una funzione o un servizio per solo parte dei Comuni aderenti ad esse". V. S. Spinaci, cit., p. 35.

fissare in 5.000 abitanti il limite demografico minimo delle Unioni dei comuni di cui all'articolo 14, comma 31, del d.l. 78/2010 e a sostituire l'art. 22 della l.r. 2008, n. 18, che stabilisce modalità di formazione e contenuto del Programma di riordino territoriale. In particolare, ora l'art. 22 è chiamato ad individuare "la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122" ed a determinare "le priorità di finanziamento"⁹³. Ciò che interessa, oltre all'intento espresso di adeguarsi al sistema di gestione associata obbligatoria, è anche e soprattutto la previsione da parte del legislatore regionale di un termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge entro cui le Conferenze provinciali delle autonomie saranno chiamate a presentare il PRT. Come si avrà modo di vedere, anche col conforto dell'osservazione dei recenti interventi normativi di altre Regioni, il PRT – la cui adozione è stata rinviata a causa della situazione di incertezza dovuta alla discontinuità e disorganicità degli interventi nazionali – rappresenta strumento indispensabile per l'attivazione di un processo razionale di gestione associata.

Chiusa questa breve parentesi, torniamo al sistema di incentivazione regionale. La D.G.R. n. 680 del 27 aprile 2009 interviene a fissare i criteri e le modalità per il riparto e l'erogazione degli incentivi regionali a sostegno della gestione associata intercomunale di funzioni e servizi ai sensi dell'art. 21 l.r. 18/2008, prevedendo che gli stessi siano riservati prioritariamente a Unioni di Comuni e Comunità montane, con la conseguente esclusione

93 Si rileva che, dati i ritardi accumulati dalle sedi regionali competenti nell'adozione del PRT, l'art. 22, nella versione anteriore ed anche in quella risultante dalla modifica citata, pur riconoscendolo come mezzo strategico di programmazione, gli sottrae la specifica definizione dei criteri e delle modalità di concessione dei contributi regionali a sostegno delle gestioni associate, che viene rimessa alla Giunta, lasciando al PRT l'individuazione delle sole priorità di finanziamento. Il rinvio dell'adozione del PRT veniva giustificato con la necessità di attendere un'organica riforma che comporti una revisione dei criteri attuali (di incentivazione) e di superare la "fase di transizione" caratterizzata dal "percorso federalista in atto, a livello statale" e dalle "gravi difficoltà finanziarie" in cui vertono le Comunità montane a seguito dei tagli stabiliti con l'art. 76, comma 6 *bis*, d.l. 112/08, conv. in l. 112/2008 (cfr. documento istruttorio in calce alla Delibera della Giunta regionale delle Marche n. 680 del 2008).

delle forme associative meno strutturate come Convenzioni e Consorzi⁹⁴.

Tali incentivi sono suddivisi in tre fondi:

- fondo regionale per spese correnti da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni;
- fondo regionale per spese di investimento da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni;
- fondo regionale specifico per le sole Unioni di Comuni.

La D.G.R. del 2009 prevede poi specifiche modalità di riparto delle quote di fondo regionale per spese correnti, in rapporto al costo di ciascun servizio gestito in forma associata così come rilevato dal rendiconto dell'esercizio precedente, alla densità demografica della forma associativa, alla popolazione servita dalla stessa e, in riferimento alle sole Unioni, al numero di Comuni che vi appartengono.

Con il fondo regionale per spese di investimento sono finanziati gli investimenti in beni immobili, mobili registrati e attrezzature destinati specificatamente all'esercizio associato o delegato di funzioni e servizi comunali, in proporzione alla loro incidenza percentuale sul totale degli investimenti ammessi a finanziamento. A carico del fondo regionale per gli investimenti – quota Unioni – è posto un contributo *tantum* (pari a 10.000 euro) per le spese di avvio di Unioni di nuova costituzione.

Sono infine destinati ad incentivare la fusione di Comuni specifici contributi (una quota del 5% del fondo regionale per spese correnti) che, laddove non utilizzati a questo fine, saranno ripartiti tra Unioni e Comunità montane che hanno avuto accesso ai contributi per spese correnti in misura proporzionale ai contributi già determinati per tale voce⁹⁵.

Con D.G.R. n. 437, il 4 aprile 2011 la Giunta ha richiesto, ai sensi dell'art. 21 l.r. 18/08 un parere al Consiglio delle Autonomie locali ed alla competente Commissione Assembleare sulla modifica dei criteri di ri-

⁹⁴ Punto 8, allegato "A", delibera n. 680 del 2009.

⁹⁵ La D.G.R. 608/09 esclude dal computo dei contributi di incentivazione i costi di alcuni servizi gestiti in forma associata e prevede criteri specifici per risolvere i possibili casi di sovrapposizione territoriale tra Unione di Comuni e Comunità montana (cfr., punti 5 e 6 allegato "A"). Per una disamina approfondita del sistema di incentivazione nella Regione Marche si rinvia a S. Spinaci, cit., pag. 35 e ss.

parto del fondo regionale a sostegno dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, in adeguamento "alle sopravvenute modifiche normative e di budget" e, specificatamente, alla riduzione, rispetto al 2010, del budget complessivo destinato per il 2011 agli incentivi alle forme associative fra Comuni, dovuta ai "tagli ai trasferimenti statali alle Regioni intervenuti nel 2010". Con D.G.R. n. 652 del 9 maggio 2011, i criteri sono stati definitivamente approvati, visti i pareri acquisiti nella sede consultiva istituzionale: la prima Commissione dell'Assemblea legislativa ha dato, in merito, il parere favorevole n. 39/2011 nella seduta del 28/04/2011; il Consiglio delle Autonomie locali, nella seduta del 29/04/2011 ha espresso il parere favorevole n. 16/2011 "con l'osservazione che la dotazione finanziaria è assolutamente insufficiente", invitando perciò "con forza, alla sua integrazione in fase di assestamento definitivo di bilancio per l'anno 2011 e rileva[ndo] la necessità e l'urgenza di un intervento legislativo volto a definire il quadro regionale su piccoli Comuni ed associazionismo".

Il documento istruttorio in calce alla delibera sottoposta ai pareri della Commissione Assembleare competente ed al CAL evidenzia il mutamento nella dotazione finanziaria intervenuto nel 2011. Si legge infatti che negli anni precedenti al bilancio per il 2011, con i singoli bilanci e con D.G.R. n. 680 del 27/04/2009, era stato quantificato in 860.610,78 euro il budget regionale annuale ordinario per le forme associative. Ulteriori 326.438,93 euro erano stati destinati agli enti subentranti alle Comunità montane soppresse. Dall'applicazione dei diversi criteri di riparto applicati a Comunità montane e Unioni, risultava quantificato in 471.495,46 euro il fondo destinato alle Comunità montane, in 389.115,32 euro quello di spettanza delle Unioni.

Il quadro di budget per il 2011 risulta invece essere di complessivi euro 802.091,65 di cui 540.171,82 euro rappresentano contributi per spese correnti da ripartire tra Comunità montane, Unioni ed enti subentranti alle Comunità montane soppresse, all'interno dei quali è ricompresa anche la quota di 150.000 euro per gli enti subentranti alle Comunità montane soppresse e non ricostituite che hanno assunto il relativo personale *ex art. 23*, commi 7 ed 8 l.r. 18/2008.

In attuazione dell'indirizzo espresso dall'Assemblea legislativa regionale di sostenere maggiormente le gestioni associate nelle Unioni di Comuni (cfr. l'odg approvato dall'assemblea nella seduta del 21/12/2010 n. 31 con il quale si impegna la Giunta a convogliare una quota delle risorse finan-

ziarie destinate alle Comunità montane in favore delle Unioni di Comuni), si mantiene la quota di 389.115,32 euro prevista nel riparto avvenuto nel 2010 per le Unioni; la quota per le Comunità montane è pari ad euro 262.976,33.

Nelle rappresentazioni grafiche che seguono emergono la riduzione e la redistribuzione di contributi. Nel corso del 2011 si registra una diminuzione complessiva dell'incentivazione alle forme associative (tabella 1). Questa riduzione non intacca l'ammontare dei fondi destinati alle Unioni; ciò che muta è la diversa distribuzione degli stessi sulle tre voci di incentivazione (tabella 5). La riduzione complessiva è sicuramente l'effetto della linea inaugurata dalla legge finanziaria del 2008 e proseguita con la finanziaria del 2010. L'eliminazione dei finanziamenti statali alle Comunità montane comporta per la Regione un maggiore sforzo perché sia mantenuto un certo livello di risorse alle gestioni associate e, di conseguenza, impone una modifica nella quantificazione dei fondi affinché possa rimanere inalterata la quota a sostegno delle Unioni. Una variazione di quest'ultima in senso negativo si registra invece rispetto al bilancio di previsione per il 2008, in cui veniva stabilito un contributo straordinario *una tantum* di 100.000,00 euro che si sommava alla quota di 389.115,32 euro per le Unioni; pertanto risultava di spettanza delle Unioni una quota pari a 489.115,32 euro.

Nel documento istruttorio di cui alla delibera della Giunta della Regione Marche n. 351 del 2 marzo 2009, si legge che "il percorso di crescita delle gestioni associate delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane ha trovato nel tempo molteplici ostacoli, come il progressivo decremento delle risorse erariali statali destinate alle Unioni di Comuni ed alle Comunità montane ed il progressivo aumento del numero delle Unioni di Comuni".

Nella prima tabella che segue è riportato l'ammontare di ciascuna delle tre voci di incentivazione alle forme associative disponibile nei capitoli di bilancio di previsione della Regione Marche per gli anni dal 2009 al 2012, così come risultanti dai Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane - Giunta regionale Marche.

Nelle tabelle e nel grafico successivi dalle voci relative alle spese correnti e alle spese per investimenti è stata scorporata la quota destinata alle Comunità montane così da ricavare un dato specificamente riferito alle Unioni; sia queste voci sia l'ammontare del contributo specifico per le sole Unioni sono riportate per ogni singola Unione presente nella Regione

Marche⁹⁶.

Le cifre sono tratte dai Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e Comunità montane (fonte: Giunta regionale Marche), aventi ad oggetto "riparto e liquidazione degli incentivi, per la gestione associata di funzioni e servizi delle comunità montane e delle Unioni di Comuni" disponibili nei bilanci di previsione per gli anni dal 2009 al 2012.

Tabella. 1.

**Fondi regionali per Comunità montane e Unioni di Comuni.
Bilanci di previsione per gli anni da 2009 a 2012.**

	Bilancio di previsione per il 2009	Bilancio di previsione per il 2010	Bilancio di previsione per il 2011	Bilancio di previsione per il 2012
Fondo per spese correnti da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni	€ 288.756,32	€ 288.756,32	€ 390.171,82	€ 390.171,82
Fondo per spese di investimento da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni	€ 370.134,33	€ 370.134,33	€ 131.406,12	€ 131.406,12
Fondo specifico per le sole Unioni di Comuni	€ 201.720,13	€ 201.720,13	€ 130.513,71	€ 130.513,71
Totale fondo regionale annuale per le forme associative	€ 860.610,78	€ 860.610,78	€ 652.091,65	€ 652.091,65

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

96 L'Unione Valcesano è sciolta a partire dal gennaio del 2010.

Tabella. 2.

Contributo per spese correnti per le Unioni di Comuni
(in euro), anni da 2009 a 2012.

Unioni	2009	2010	2011	2012
Unione Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	4.072,20	4.030,47	11.304,09	11.382,05
Unione Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello	4.475,43	4.588,35	12.248,35	12.818,66
Unione Castel Colonna e Monterado	3.211,87	3.047,54	8.233,15	7.876,02
Unione Media Vallesina	4.474,90	4.475,71	11.933,61	11.802,20
Unione Misa Nevola	3.676,04	3.806,90	10.520,72	10.602,81
Unione Montemarciano e Monte San Vito	2.312,13	2.234,81	7.475,03	7.280,87
Unione Ostra e Ripe	2.439,55	2.428,81	6.816,42	6.662,87
Unione Pian del Bruscolo	8.613,79	8.154,64	23.852,76	23.022,28
Unione Roveresca	4.527,86	4.895,49	12.211,27	12.682,09
Unione Valcesano	6.627,30	6.682,43	-	-
Unione Valdaso	4.207,60	4.125,83	10.974,31	10.936,33
Unione Vallata del Tronto	4.369,92	4.537,61	11.757,19	11.997,9
TOTALE	53.008,59	53.008,59	127.195,5	127.195,5

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 3.

Contributo per spese di investimento per le Unioni di Comuni
(in euro), anni da 2009 a 2012.

Unioni	2009	2010	2011	2012
Unione Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	2.050,92	7.852,22	2.695,28	1.766,54
Unione Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello	2.888,62	6.243,66	59.893,96	26.678,9
Unione Castel Colonna e Monterado	2.228,65	1.463,45	420,54	52,26
Unione Media Vallesina	12.720,39	15.906,78	4.402,72	391,34
Unione Misa Nevola	2.603,23	1.667,23	952,79	233,16
Unione Montemarciano e Monte San Vito	-	31.167,67	1.797,80	-
Unione Ostra e Ripe	5.145,79	13.586,20	852,74	504,54
Unione Pian del Bruscolo	67.267,25	53.505,80	8.699,19	56.589,69
Unione Roveresca	10.919,03	-	270,67	-
Unione Valcesano	13.865,40	-	-	-
Unione Valdaso	8.920,07	2.993,59	50.311,74	45.189,69
Unione Vallata del Tronto	5.777,25	-	1.108,69	-
TOTALE	134.386,60	134.386,60	131.406,12	131.406,12

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 4.

Contributo specifico per le Unioni di Comuni (in euro), anni da 2009 a 2012.

Unioni	2009	2010	2011	2012
Unione Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	15.496,45	15.337,65	11.597,00	11.678,98
Unione Belvedere Ostrense, Morrod'Alba, San Marcello	17.030,91	17.460,61	12.176,04	13.153,06
Unione Castel Colonna e Monterado	12.222,52	11.597,17	8.202,20	8.081,49
Unione Media Vallesina	17.028,90	17.031,96	12.150,96	12.244,93
Unione Misa Nevola	13.988,90	14.486,88	10.900,40	10.879,41
Unione Montemarciano e Monte San Vito	8.798,63	8.504,40	8.036,51	7.470,81
Unione Ostra e Ripe	9.283,53	9.242,64	7.206,17	6.836,69
Unione Pian del Bruscolo	32.779,13	31.031,87	24.818,00	23.622,89
Unione Roveresca	17.230,42	18.629,40	12.163,29	13.012,93
Unione Valcesano	25.219,67	25.429,48	-	-
Unione Valdaso	16.011,68	15.700,52	11.059,12	11.221,63
Unione Vallata del Tronto	16.629,39	17.267,55	12.204,02	12.310,89
TOTALE	201.720,13	201.720,13	130.513,71	130.513,71

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 5.

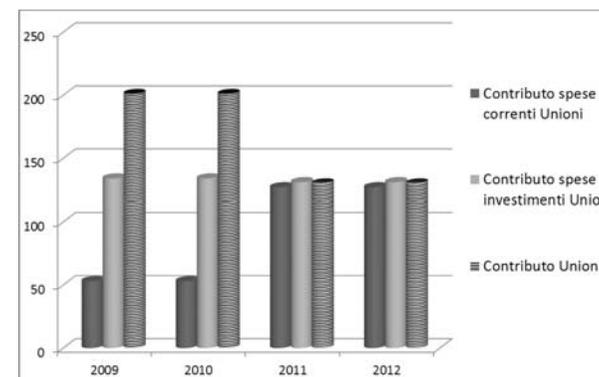
Totale contributi per Unioni di Comuni, anni da 2009 a 2012.

	2009	2010	2011	2012
Contributo spese correnti per Unioni	€ 53.008,59	€ 53.008,59	€ 127.195,49	€ 127.195,49
Contributo investimenti per Unioni	€ 134.386,60	€ 134.386,60	€ 131.406,12	€ 131.406,12
Contributo per Unioni	€ 201.720,13	€ 201.720,13	€ 130.513,71	€ 130.513,71
Totale	€ 389.115,32	€ 389.115,32	€ 389.115,32	€ 389.115,32

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Grafico. 1.

Totale contributi per Unioni di Comuni, anni da 2009 a 2012.



Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Terzo

Giurisprudenza costituzionale

L'interrogativo decisivo su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi nella materia della gestione associata tra Enti locali attiene alla potestà legislativa nella determinazione degli assetti della stessa. Connessi a questo risultano essere il problema del contenuto della competenza del legislatore statale in tema di funzioni fondamentali degli enti locali e, di conseguenza dei limiti che esso incontra nella possibilità di avocare a sé la disciplina di attività di cura concreta di interessi cui sia attribuita la qualificazione "fondamentale". Non si tratta di questione di poco rilievo, data la connessione che da più parti della dottrina si individua tra posizione di autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni e condizione giuridica delle loro forme associative.

Dubbi di costituzionalità furono sollevati in riferimento alla citata legge n. 191 del 2009 ("Legge finanziaria 2010") considerata come incidente su competenze regionali, alla luce dell'orientamento della Corte costituzionale che aveva riconosciuto alle Regioni la potestà legislativa in materia di forme di associazionismo locale⁹⁷: la disciplina delle forme di associazione tra Enti locali ricadrebbe nell'ambito applicativo della clausola residuale di cui all'art. 117 comma 4 della Cost.; la potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. non si estende infatti agli assetti dell'associazionismo locale, essendo limitata alla sola determinazione degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni Province e Città metropolitane. Alla luce di tale impostazione, l'intervento del 2009 di soppressione dei Consorzi di funzioni appariva per le Regioni palesemente invasivo di un terreno di loro competenza.

A questo primo assetto si è andata sostituendo una visione del sistema delle gestioni associate come strumentale al conseguimento di risparmi di spesa pubblica e dunque, per questa via, la relativa disciplina veniva fatta confluire nella sfera di competenza statale, ai sensi degli artt. 117, comma 2 e 119 della Costituzione. La Corte ha affermato, nel pronunciarsi in merito al riordino delle Comunità montane, che "non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla po-

97 Sentt. nn. 244 e 456 del 2005 e n. 397 del 2006.

testà legislativa residuale delle Regioni (...)" . Infatti, la Corte precisa che, come da orientamento consolidato, una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica può incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost.⁹⁸; inoltre la Corte ricorda che norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ad una duplice condizione: "in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi"⁹⁹. Nonostante questo duplice limite, il coordinamento della finanza pubblica "si comporta come una clausola trasversale e impone anche in campo residuale l'interesse nazionale di cui è portatore". Dunque è l'assimilazione alle materie trasversali della materia concorrente "coordinamento" - nella sua connotazione finalistica di portatrice di obiettivi che devono essere realizzati anche in materia residuale - che ne determina la prevalenza sulle materie residuali¹⁰⁰, così aprendo lo spazio ad interventi del legislatore statale anche con norme puntuali, senza lasciare spazio al legislatore regionale (proprio come è avvenuto con la soppressione dei Consorzi di funzioni nella finanziaria 2010). Questo orientamento, nel solco della giurisprudenza costituzionale, volto a conferire flessibilità alle linee del riparto fra competenza legislativa statale e regionale e potenzialmente tendente a svuotare la competenza residuale prevista dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione ha portato il legislatore statale nel corso del 2011 e del 2012 ad agire in modo ancora più incisivo sulla materia delle gestioni associate delle funzioni comunali¹⁰¹.

98 Sulla stessa linea, v. sentenze n. 159 del 2008, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003.

99 Sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009.

100 V. G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 618 ss., in particolare cfr.: distinzione fra oggetto della disciplina statale e settore su cui tale disciplina incide, assimilazione di materia concorrente alle materie esclusive trasversali, estensione ed intensità di operatività del coordinamento finanziario rispetto alla materia-Comunità montane.

101 Da ultimo la Corte costituzionale ha riconosciuto la qualifica di principio fondamentale di coordinamento finanziario al divieto di attribuire emolumenti agli amministratori di forme associative di enti locali, comprese le comunità montane e le unioni

Importanti chiarimenti si attendono dai pronunciamenti della Corte sui ricorsi di alcune Regioni contro la nuova disciplina in materia di esercizio associato delle funzioni da parte dei Piccoli Comuni contenuta nell'art. 19 del d.l. 95/2012 (GU n. 47, ricorso n. 145 del Lazio; GU n. 48, ricorsi n. 151 del Veneto e n. 153 della Campania; non ancora pubblicati: ricorsi n. 160 della Sardegna e n. 172 della Puglia). Sull'aspetto che qui interessa, si rileva che nella totalità delle impugnazioni le Regioni richiamano la prima giurisprudenza costituzionale che riconduceva la legislazione sulle forme associative nell'alveo della competenza residuale delle Regioni. Il ricorso del Veneto contiene poi una censura attinente al citato rapporto tra riordino dell'associazionismo locale e coordinamento della finanza pubblica, quest'ultimo più volte espressamente citato quale finalità nelle norme impugnate¹⁰². Si legge che la disciplina statale di principio per il coordinamento finanziario sarebbe compatibile con l'autonomia regionale e locale e, dunque, costituzionalmente legittima "solo allorché stabilisca tassativamente ed esclusivamente un limite complessivo di intervento – avente a oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente – lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa", vale a dire, solo laddove si richieda un contenimento di spesa transitorio complessivo senza imporre in modo esaustivo le modalità e gli strumenti per il suo conseguimento. Queste condizioni, a parere della Regione, non ricorrerebbero nelle disposizioni impugnate, che anzi, risulterebbero esplicitamente orientate a generiche finalità di riorganizzazione e razionalizzazione, né lascerebbero sufficiente margine di scelta nelle modalità di attuazione per Regioni ed Enti locali¹⁰³.

di comuni (sent. n. 151 del 2012).

102 V. Art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, al comma 25, come modificato dal comma 1 dell'art. 19); art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, così come novellato dal comma 2 dell'art. 19).

103 I ricorsi contengono anche altre censure: sulle Unioni "speciali" di Comuni (di cui al novellato art. 16 del d.l. n. 138 del 2011), sull'effettivo rispetto del principio di differenziazione data l'imposizione generalizzata dell'obbligo di esercizio associato in virtù del puro e semplice dato demografico (popolazione fino a 5.000 abitanti), sull'art. 17 in tema di Province, sull'art. 18 in tema di città metropolitane, sulle norme riguardanti società controllate e affidamenti *in house* di servizi pubblici locali, sull'art. 9, riguardante il riordino degli enti strumentali locali. Si rinvia su tali questioni a M. Massa, *Ricorsi delle regioni contro la spending review: funzioni fonda-*

Anche nel tentativo di arginare il contenzioso costituzionale che, come si è visto, appare ancora tutt'altro che pacificato, il governo ha approvato un ddl cost. (AS n. 3520, XVI Legislatura, presentato il 15 ottobre 2012) che tra le altre modifiche apportate all'art. 117 Cost., al co. 2, lett. p), aggiunge tra le competenze esclusive statali quella in tema di «principi generali dell'ordinamento» di Comuni, Province e Città metropolitane. "Ciò, verosimilmente, è stato ritenuto indispensabile proprio al fine di ridurre il contenzioso instauratosi sulle molteplici questioni inerenti la riorganizzazione territoriale della Repubblica"¹⁰⁴. A tale riguardo il Servizio studi del Senato afferma che: "[l]a nuova competenza non comporta modifiche espresse nell'elenco delle competenze concorrenti", ed aggiunge: "la competenza che lo Stato viene ad acquisire, in via esclusiva, in tema di principi generali dell'ordinamento (degli enti locali) non è di agevole ed univoca individuazione. (...). [N]eppure testualmente il D.Lgs. n. 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, consente di orientarsi in tale individuazione, posto che le norme autoqualificate come "principi generali" non risultano significative e si alternano senza ordine apparente con quelle qualificate come "disposizioni generali"¹⁰⁵. Mentre la nozione di "principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica" – anche in quanto fatta propria in formulazioni statutarie delle Autonomie differenziate – risulta utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale, la formulazione qui in esame non condivide tale sorte. Dato il riferimento testuale a "Comuni, Province e Città metropolitane" sembra restar fermo quanto affermato (tra le altre: sentenze 244 del 2005 e 237 del 2009) sulla competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, della disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come "enti locali" contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000". Sulla questione che qui interessa, lo Studio si pronuncia prospettando la conseguenza in termini di spostamento di competenza in materia di gestione associata che la disposizione del ddl costituzionale sarebbe idonea a produrre: "Alcuni temi oggi trattati dalla normativa regio-

mentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi, in dirittiregionali.org, 13 dicembre 2012.

104 A. Candido, cit..

105 Servizio studi del Senato, Scheda di lettura sul Disegno di legge A.S. n. 3520 (Edizione provvisoria ottobre 2012 n. 396).

nale e statale – come, tra gli altri, il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali o l’esercizio associato di funzioni degli enti locali – sembrerebbero, almeno in taluni aspetti, tali da poter subire spostamenti di competenza – da regionale a statale – alla luce della disposizione in esame”¹⁰⁶.

Quarto

Modalità di razionalizzazione. Alcune leggi regionali a confronto

La materia delle realtà locali è orientata da una logica complessa che comprende più linee direttrici: 1) l’obbligo di assicurare un elevato livello di efficienza ed economicità nei servizi alla persona, 2) l’esigenza di mantenere organi politico-amministrativi funzionanti ed effettivamente strumentali al loro ruolo costituzionalmente riconosciuto di enti “di prima istanza”, “proiezione immediata e diretta della comunità locale” che rappresentano”¹⁰⁷, 3) la necessità di contribuire allo sforzo di contenimento

106 Con particolare riferimento alle Unioni di comuni e alle Unioni montane, si rilevano l’equivocità e i rischi sottesi all’orientamento del giudice costituzionale. Cfr. V. Tondi Della Mura, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012: “piuttosto che assicurare l’unitarietà del modello ‘Unioni montane di Comuni’ nei territori interessati, da una parte si favorisce la moltiplicazione dei micromodelli associativi (nel senso che ogni Regione adotta il proprio), dall’altra la stessa competenza regionale può essere aggirata qualora lo Stato ravvisi esigenze di finanza pubblica. L’effetto di un’impostazione di questo tipo è sotto gli occhi di tutti: aumento della conflittualità campanilistica e incertezza applicativa di uno strumento associativo, progettato proprio per favorire una rapida e radicale riduzione della spesa pubblica”. Cfr. anche G.C. De Martin–M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970 e ss.), il quale pur affermando il ruolo delle Unioni di Comuni (e delle Unioni montane), quali strumento imprescindibile per un’attuazione dei principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione, evidenzia la necessità di un superamento della diversificazione di disciplina su base regionale e della formazione di una cornice legislativa unitaria statale almeno sul versante degli organi e delle forme di esercizio associato delle funzioni fondamentali. Con ciò senza escludere che, nelle materie di propria competenza, la Regione possa trasferire alle Unioni montane altre funzioni, le cui modalità di esercizio potranno essere adeguate alla peculiarità morfologica del territorio su cui insistono. Per una ricostruzione di queste impostazioni alla luce di una vicenda concreta (l.r. 40/2012 Veneto), cfr. D. Trabucco, *Unioni montane di comuni: tra impugnativa governativa e necessità di una ridefinizione*, in *diritti regionali.org*, osservatorio sulle autonomie, 9 gennaio 2013.

107 P. Bilancia, cit..

della spesa pubblica che grava su ogni livello di governo e che si richiede in misura maggiore in tempi di crisi economica.

Non sempre questi obiettivi sono perseguibili unitariamente tramite interventi di razionalizzazione strutturale e funzionale delle realtà comunali e delle forme associative; spesso anzi, si crea un *trade-off* tra i valori ad essi sottesi. Ciò implica che il privilegiare uno di questi obiettivi, laddove reputato prevalente nel contingente (ad es. quello di economicità, nel più ristretto significato di contenimento e riduzione di spesa), può generare un *vulnus* negli altri (ad es. incidendo sulla rappresentanza politica o su forme di amministrazione locale più partecipate ed efficienti¹⁰⁸).

A questa difficoltà di bilanciamento si aggiunge un altro elemento che contraddistingue l’intervento nazionale, ovvero quello di imporre gestioni associate, prevedendo anche modi e tempi della loro realizzazione. Un sistema così vincolante genera difficoltà operative per il livello regionale che, da una parte è chiamato ad adeguarsi alla normativa nazionale e dall’altra, nei limitati spazi d’azione che permangono, deve muoversi con interventi che salvaguardino la specificità dei territori e l’eterogeneità delle realtà locali interessate dall’obbligo di gestione associata.

In questa sede si forniranno alcuni strumenti di lavoro, sulla base dei quali, nel paragrafo conclusivo, si tenterà di trarre spunti operativi di ausilio alla Regione per l’attuazione delle richieste statali.

Possono fornire un primo indirizzo le conclusioni emerse dalle relazioni della Corte dei Conti, sezione regionale Marche del 2010 e “Campanili insieme” del 2005, nonché le leggi di alcune Regioni che hanno già provveduto a dare attuazione al dettato di fonte statale.

La relazione della Corte dei Conti ha registrato i risultati relativi agli oneri finanziari della gestione in forma associata di servizi pubblici “in termini complessivi e “reali” – ossia considerando i costi nominali depurati del tasso di inflazione composto –, nel confronto fra il 1999 ed il 2008 (cioè prima e dopo le unificazioni dei Comuni) quasi tutti i servizi pubblici erogati in forma associata hanno registrato un incremento dei relativi oneri finanziari: su un totale di 33 servizi pubblici monitorati soltanto

108 Si veda, tra tutte, la disciplina di cui alla finanziaria per il 2010 (legge 191/2009) in cui si prevedeva, tra gli altri interventi, la riduzione del 20% dei consiglieri comunali per i consigli in rinnovo dal 2011 e degli assessori (riduzione accentuata con la manovra economica dell’agosto del 2011, d.l. 138 del 2011), la soppressione dei difensori civici e dei direttori generali, ecc..

5 hanno palesato un decremento degli oneri (in particolare si segnala il - 25% del servizio di smaltimento R.S.U. dell'U.C. Roveresca; -39% del servizio di assistenza sociale dell'U.C. Roveresca e il - 15% del servizio di assistenza sociale dell'U.C. Belvedere Ostrense). Questi dati confermano che non sussiste una relazione causa-effetto immediata tra la scelta di avviare un'esperienza di gestione associata e il riscontro positivo in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

È solo un sistema ben calibrato nella pianificazione di una pluralità di condizioni – quali la tipologia di funzione e/o servizio gestito in associazione, la costituzione di uffici comuni deputati alla gestione associata, e il loro ruolo ed organizzazione interna – a poter originare effetti veramente virtuosi¹⁰⁹. La Corte dei Conti indicava quindi come opportuna l'individuazione di “indicatori di *performances* che potessero fornire giustificazioni idonee all'incremento dei costi, magari compensandoli ampiamente sul piano della quantità e qualità dei servizi erogati, nonché di apprezzare compiutamente la validità del modulo associativo delle Unioni di Comuni”. Fatti salvi i dubbi che la Corte stessa pare sollevare in merito alla opportunità della scelta di preferire il modello-Unione sugli altri, ciò che pare imprescindibile è “il potenziamento di un sistema di controlli interni e di uno strumento di lavoro (*dashboard*) per gli amministratori (...) utile per la determinazione di un'allocazione ottimale delle risorse da destinare a servizi per i cittadini”.

Periodiche rilevazioni statistiche sulle esperienze associative intercomunali già in essere, che consentano di monitorare non solo la contabilità, ma anche il funzionamento della macchina politico-amministrativa e dell'offerta di servizi, potrebbero essere un valido punto di partenza. Se a ciò si aggiungesse una rilevazione della percezione diretta degli amministratori locali coinvolti nelle esperienze di gestione associate, si avrebbe una utile base su cui incardinare una operazione di adeguamento alla normativa nazionale senza troppo forzare le istanze di autonomia e le specificità territoriali ed economico-sociali delle realtà locali. In questa direzione, la rilevazione “Campanili insieme” del 2005 aveva cercato di individuare, tramite domande poste ai Presidenti delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane operanti nella Regione Marche, i fattori che potessero avere agevolato l'avvio e il consolidamento delle esperienze associative intercomu-

109 S. Spinaci, cit., p. 55 ss.

nali. “Emergeva una naturale preferenza per l'associazionismo tra Comuni contermini, connessa non solo alle evidenti economie di gestione ma anche all'analogia delle condizioni territoriali e al condiviso senso di appartenenza ad un territorio comune percepito come collante sociale e culturale della gestione associata”; e ciò ad ulteriore conferma di quanto la questione della gestione associata di funzioni e servizi comunali sia strettamente connessa ad un programma regionale di riordino territoriale.

Alla domanda su quali fossero i vantaggi derivanti dalla gestione in forma associata di funzioni e servizi comunali, oltre al miglioramento qualitativo dei servizi offerti, si indicava la maggior facilità nel reperire finanziamenti statali o regionali nonché fondi comunitari e regionali tramite la formazione e presentazione di progetti comuni; mentre la possibilità di realizzare risparmi nei costi di produzione e/o di fornitura dei servizi si collocava solo al quinto posto, a conferma – si può rilevare – delle conclusioni contenute nella relazione della Corte dei Conti¹¹⁰.

Dunque, occorre partire proprio dall'osservazione dell'evoluzione delle forme di cooperazione istituzionale nelle Marche per prospettare ipotesi di lavoro: lo studio “Campanili insieme” ha messo in luce le potenzialità insite in un sistema di valorizzazione del ruolo propulsivo di forme associative “*soft*” verso gestioni associate maggiormente stabili e strutturate. In questo senso esemplificativo è l'approccio di incentivazione instaurato dalla Regione Piemonte, con una legge intervenuta successivamente all'ultima modifica dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (con l. n. 135 dell'agosto 2012).

La peculiarità che emerge dalla l.r. Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 è data dalla sostanziale parificazione tra i due strumenti associativi dell'Unione e della Convenzione. In particolare, all'art. 4 si legge che “l'eser-

110 Si collocano nelle posizioni finali della graduatoria i vantaggi connessi allo sviluppo e alla professionalizzazione del personale addetto agli uffici comunali, all'ottimale utilizzo delle risorse interne, al potenziamento delle capacità delle amministrazioni locali di programmazione strategica e al contenimento dei rischi di spoliazione ed esternalizzazione di servizi essenziali. “La scarsa rilevanza che questi vantaggi assumono nelle indicazioni dei Presidenti delle forme associative non dovrebbe, tuttavia, meravigliare: si tratta, infatti, di vantaggi misurabili soprattutto in relazione a quelle tipologie di servizi finora coinvolti in misura assolutamente minimale nelle esperienze di gestione associata poste in essere dai Comuni marchigiani (in particolare, funzioni di amministrazione generale come gestione del personale e servizi di stato civile, funzioni tributarie e di gestione economico-finanziaria)”, S. Spinaci, cit.

cizio associato delle funzioni e dei servizi può essere svolto dai comuni attraverso unione di comuni (...); l'art. 5 aggiunge che la gestione associata può essere svolta "dai comuni anche attraverso la stipulazione di una convenzione", nel rispetto di un limite demografico minimo quale requisito di aggregazione¹¹¹. Inoltre, "i comuni appartenenti ad un'Unione in base all'articolo 4 possono gestire alcune delle funzioni fondamentali attraverso lo strumento della convenzione se l'esercizio avviene all'interno dello stesso ambito territoriale, con la possibilità di estensione dello stesso agli ambiti territoriali confinanti". Dunque, Unione e Convenzione vengono posti sul medesimo piano e non sono alternativi in quanto possono servire, usati congiuntamente, per estendersi su ambiti territoriali più ampi¹¹². Si introducono inoltre principi che rendono la Convenzione più stabile, come il rispetto dei limiti minimi demografici previsti per le Unioni, la durata triennale e la definizione dei rapporti economici tra i contraenti. Si consente che la funzione socio-assistenziale sia gestita anche attraverso lo strumento del Consorzio tra Comuni, così come previsto dalla *spending review* nazionale.

Anche dal punto di vista del supporto economico, la Regione Piemonte non opera distinzioni tra forme associative più o meno strutturate. Innanzitutto, all'art. 9, con una formulazione volutamente ampia, si legge che "la Regione destina annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento e nei limiti delle disponibilità di bilancio, contributi a sostegno della *gestione associata* delle funzioni e dei servizi comunali nelle forme consentite dalla normativa statale e regionale", sempre che le stesse "rispett[i]no i requisiti di aggregazione di cui agli articoli 7 e 8 o che s[ia]no già inserite nella Carta delle forme associative del Piemonte"¹¹³. In secondo luogo, si prevede

111 Art. 7, co. 2, l.r. Piemonte: "Il limite demografico minimo per l'esercizio in forma associata della funzione sociale, fermo restando il rispetto degli obiettivi del Piano socio-sanitario, è di quarantamila abitanti".

112 In sintesi: la l.r. Piemonte impone la gestione associata delle funzioni fondamentali attraverso l'Unione o la Convenzione ai Comuni con meno di 5.000 abitanti in pianura e meno di 3.000 abitanti in montagna o in collina (art. 7). Tre funzioni fondamentali dovranno essere gestite in forma associata entro il 1° gennaio 2013 e le altre entro il 1° gennaio 2014. Le Comunità montane saranno sciolte e, in loro vece, verranno istituite ulteriori forme aggregative (Unioni montane e Convenzioni) riconoscendone le rispettive peculiarità (art. 12).

113 È la Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-auto-

che la Regione, per favorire l'esercizio associato di funzioni anche da parte dei comuni non obbligati in virtù della normativa statale, consider[i] prioritariamente i progetti di unione o convenzione fra comuni con numero di abitanti superiore e inferiore alle 5000 unità". Su previsione della Giunta regionale, possono essere assegnati appositi contributi per l'elaborazione di specifici progetti di nuove forme di gestione associata o di riorganizzazione delle esistenti. Al supporto economico si aggiunge un sostegno tecnico-organizzativo della Regione, che dovrà provvedere ad assistere dal punto di vista giuridico, amministrativo e tecnico le forme associative, nonché prevedere "interventi di formazione per amministratori e dipendenti di enti locali atti a favorire l'approfondimento e la condivisione di tematiche relative alla gestione associata".

Ancora, nella legge regionale Piemonte, ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali, sono individuati ambiti territoriali omogenei e requisiti di aggregazione nel rispetto dei quali devono essere avanzate le proposte di adesione da parte dei Comuni interessati. In particolare, il Piemonte prevede una soglia demografica più bassa rispetto a quella prevista a livello nazionale (10.000 abitanti), fissandola a 3.000 abitanti per le aree montane e collinari e a 5.000 per la pianura. Risulta poi stabilito in 40.000 abitanti il limite demografico minimo per l'esercizio in forma associata della funzione sociale, nella consapevolezza che per garantire l'efficienza e l'erogazione dei servizi siano necessari ambiti più ampi. Per entrambi i limiti sono previste deroghe motivate. La Giunta regionale, una volta acquisite e valutate le proposte di aggregazione come rispondenti ai requisiti richiesti, in base all'art. 8, comma 8, "adotta la Carta delle forme associative del Piemonte che determina gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale"¹¹⁴.

Pur distante nelle scelte politiche per effetto della diversa conformazione amministrativa, all'esempio della legge regionale Piemonte, può affiancarsi un altro esempio di risposta regionale alle nuove richieste avan-

nomie locali, a definire i criteri per l'erogazione dei contributi annuali, i destinatari degli stessi, l'entità e le modalità di concessione.

114 Si veda, per una disamina più specifica dei profili inerenti l'individuazione di ambiti territoriali ottimali, dei limiti minimi demografici e del procedimento di individuazione degli ambiti territoriali ottimali, il Capo IV, l.r. Piemonte, cit..

zate a livello nazionale: si tratta della legge regionale 59/2012 con cui la Regione Toscana è intervenuta ad adeguare la l.r. 68/2011 al decreto legge 95/2012. In seno all'esperienza associativa toscana è sorta anche l'idea di un progetto di attuazione della legge che vede coinvolti Regione, Comuni, Anci e Uncem Toscana.

Una premessa prima di passare alla breve disamina del sistema toscano di gestione associata: la Toscana, rispetto alle altre Regioni italiane, presenta una minore incidenza quantitativa di Piccoli Comuni: i Comuni con meno di 5.000 abitanti sono 133, solo il 46% del totale (contro l'incidenza media di oltre il 70% nelle altre Regioni italiane). Inoltre, il sistema di associazionismo toscano appare già molto maturo, soprattutto per quel che riguarda i processi di unificazione: il 56% dei Comuni è coinvolto in Unione e solo il 27% dei Comuni che sono oggi obbligati ad unirsi non lo ha ancora fatto.

Svolta questa premessa, dalla normativa toscana emerge anche la particolare scelta di intendere l'esercizio associato "in senso stretto", quale "fenomeno di unificazione in una struttura amministrativa unica dell'esercizio di funzioni che si associano", così da escludere dalla nozione formule di associazione che non comportano modifiche organizzative sostanziali¹¹⁵. Ed è proprio a privilegiare le Unioni, quali migliore strumento di coordinamento (unitamente alle fusioni tra Comuni e alle città metropolitane¹¹⁶), che sono orientati gli interventi legislativi più recenti: la l.r. 68/2011 e la l.r. 59/2012 di adeguamento della prima al d.l. 95/2012. Ne è conferma la scelta di destinare gli incentivi solo alle Unioni di Comuni, escludendone le Convenzioni¹¹⁷. Se questo criterio selettivo si giustifica con le sopra citate peculiarità della realtà toscana, vi sono altri parametri che regolano il sistema di incentivazione che possono costituire un valido esempio di ge-

115 G. Falcone, *L'unione fa la forza*, in *Autonomia & Autonomie*, periodico delle autonomie della Toscana, Anci Toscana, dicembre 2012, pag. 6. Si ricorda che un altro elemento distintivo del sistema toscano di gestione associata è la previsione di due diverse tipologie di Unioni di Comuni: a) l'«unione di comuni a disciplina ordinaria», costituita ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L.; b) l'«unione di comuni a disciplina differenziata», costituita ai sensi dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011. Si vedano gli artt. 59, 60 e 61 della l.r. 68/2011 (questi ultimi come sostituiti ad opera degli artt. 20 e 21 della l.r. 42/2012).

116 R. Nocentini, *L'unione fa la forza*, pag. 4., cit.

117 Art. 90 della l.r. 68/2011 e successivi decreti attuativi.

stione razionale e oculata di risorse estensibile a dimensioni regionali differenti. Infatti, oltre al requisito della forma associativa, i contributi vengono stanziati anche in base ad indicatori dimensionali (abitanti, comuni, estensione territoriale), a requisiti oggettivo-funzionali (numero di funzioni gestite in unione) e ad indicatori di efficienza incentrati su "performance finanziaria dell'Unione (grado di indebitamento, autonomia finanziaria rispetto ai contributi regionali, velocità di riscossione delle entrate, velocità di gestione delle spese), gestione delle spese per il personale (incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti, spesa media per il personale per abitante, incidenza della spesa per la dirigenza rispetto alla spesa per il personale), incidenza della spesa per le funzioni generali di amministrazione sulla spesa corrente"¹¹⁸.

Ulteriori due aspetti meritano un cenno. Dal punto di vista degli organi delle Unioni, la normativa regionale prevede che la Giunta sia formata da tutti i sindaci dei Comuni associati e che la composizione del Consiglio sia "espressione delle maggioranze-minoranze di tutti i Comuni". In tal modo, fermo il rispetto della normativa nazionale, la legislazione regionale ha inteso rendere più ampia la tutela della rappresentatività di tutti gli enti dell'Unione. Infine, e così concludendo sulla normativa della Regione Toscana, si evidenzia la scelta di un procedimento flessibile e rapido di individuazione/variazione dei cd. Ambiti di dimensione territoriale adeguata per l'esercizio associato di funzioni e servizi¹¹⁹.

Veniamo ora al progetto "Assistenza e supporto alle gestioni associate in Toscana", attraverso cui Anci e Uncem Toscana mirano a sostenere e a favorire i processi di riorganizzazione e razionalizzazione richiesti dalle normative nazionale e regionale¹²⁰. Questo progetto si avvale di risorse che la Regione Toscana ha stanziato in risposta alla richiesta dei Comuni di fi-

118 V. G. Falcone, *L'unione fa la forza*, cit.. V. anche, Delibera della Giunta regionale n. 348.

119 Si prevede che, qualora sussista un consenso generale dei Comuni alla variazione dell'Ambito, la Regione deve provvedere con deliberazione di Giunta regionale previa rapida istruttoria. Il procedimento risulta rafforzato laddove invece vi siano sindaci dissenzienti. In tal caso questi ultimi dovranno essere sentiti e dovrà essere acquisito parere obbligatorio della Commissione consiliare competente.

120 Coinvolte nel progetto sono sia le Unioni di Comuni derivanti dalla trasformazione delle ex Comunità montane, sia le Unioni di nuova formazione, sia le Convenzioni.

nanziamenti straordinari per la formazione di gestioni che vedano il maggior numero di funzioni associate.

Il progetto si sviluppa su due livelli operativi. Il primo livello consiste in uno studio trasversale agli ambiti di dimensione territoriale adeguata volto a far emergere criticità e priorità e prevede tavoli di coordinamento che coinvolgano organi politici e personale tecnico per trasmettere ai primi le conoscenze che consentano loro di compiere le scelte più appropriate e ai secondi le informazioni per realizzarle in termini di riorganizzazione delle strutture e del personale, oltre che di gestione finanziaria. Dopo questo primo livello, l'intervento diviene mirato sui singoli ambiti di dimensione territoriale adeguata che sono stati valutati, sulla base di un'analisi costi-benefici, come le sedi migliori per processi di associazionismo. Tali processi vengono supportati sul piano amministrativo e organizzativo con azioni specifiche di formazione e di assistenza, consistenti in un check-up della situazione di partenza, nell'ausilio nella definizione dei nuovi assetti strutturali e contabili e nella revisione di regolamenti e atti interni ai Comuni. L'obiettivo è quello di creare "un modello compiuto di governo sovracomunale, in termini di politiche del personale, riorganizzazione degli uffici, programmazione finanziaria annuale e pluriennale, gestione delle risorse impiegate e valutazione dei risultati conseguiti"¹²¹.

Per alcuni aspetti non dissimile dalla normativa toscana è la disciplina delle gestioni associate contenuta nella recente legge regionale Emilia-Romagna n. 21 del 21 dicembre 2012 recante "misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale" contenute nelle normative statali vigenti in materia.

A tale fine, la Regione non solo intende incentivare nuove forme di gestione associata, ma anche promuovere l'incremento dei livelli di efficienza ed efficacia, la riorganizzazione territoriale e il riassetto funzionale delle esperienze associative già in atto.

Con la legge n. 21, la Regione Emilia-Romagna determina le dimensioni territoriali ottimali e le forme più adeguate per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali e individua modalità e criteri di concessione di incentivi alle Unioni (come il sistema toscano, anche quel-

121 In *L'unione fa la forza*, pag. 12, cit.

lo emiliano esclude dai contributi Convenzioni e mere associazioni intercomunali).

L'art. 6 stabilisce il procedimento per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni obbligati ai sensi della vigente normativa statale, nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione. Innanzitutto è prevista l'adozione del programma di riordino territoriale che individui gli ambiti territoriali ottimali (alla cui delimitazione, nel rispetto di determinate condizioni, partecipano i Comuni, secondo la procedura di cui all'art 6), effettui una ricognizione e l'aggiornamento delle Unioni e specifichi i criteri di incentivazione destinati a fusioni ed Unioni. Una periodica relazione della Giunta all'Assemblea legislativa garantisce il monitoraggio del suo stato di attuazione. Le proposte di delimitazione degli ambiti avanzate dai comuni entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge devono rispettare determinate condizioni di aggregazione. Si tratta di requisiti demografico-dimensionali (limite minimo demografico pari a 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti) e di contiguità territoriale ed estensione territoriale (minima pari a 300 kmq), entrambi riferiti ad ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane. Tutti i Comuni devono appartenere all'ambito della medesima Provincia. Inoltre, per i Comuni già inclusi in Comunità montane o Unioni le proposte devono ricomprendere almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte. Per i Comuni appartenenti a Comunità montane, la proposta, deve contenere espressa previsione dell'impegno a costituire, in coincidenza con l'ambito territoriale individuato dalla proposta, una Unione di Comuni ovvero di aderire ad una Unione di Comuni già esistente. Infine, le proposte devono garantire la coerenza con i distretti sanitari previsti dall'articolo 9 della legge regionale 12 maggio 1994, n. 19, salvo eventuale riassetto promosso dalla regione in coerenza con l'individuazione definitiva degli ambiti territoriali ottimali. Il programma di riordino territoriale adottato previa verifica del rispetto delle condizioni suddette, dei criteri di cui all'art. 3, e delle eventuali deroghe, sulla base delle proposte dalla Giunta regionale previo parere del CAL, individua gli ambiti territoriali ottimali.

L'art. 7 individua i criteri funzionali, temporali (commi 3 e 4) ed organizzativi (comma 5) seguendo i quali, nell'area territoriale ottimale in-