

Un rischio da non correre

La crisi economica rischia di travolgere l'assetto istituzionale del sistema delle autonomie locali. In gioco non c'è solo il futuro delle Province ma la realtà dei piccoli Comuni che non sono in grado di svolgere adeguatamente le funzioni di fondamentale interesse per il cittadino. Il legislatore impone da subito l'avvio di forme associate di Comuni per lo svolgimento delle funzioni fondamentali (art. 20 D.L. n. 98/2011)¹.

E' indubitabile che vi sia un forte disagio organizzativo e gestionale nel sistema di governo locale e che esso sia dovuto ad una pluralità di fattori che colpiscono in particolare, rispetto al dato complessivo dei Comuni, la realtà dei piccoli Comuni².

Vi sono ragioni che discendono dal dato normativo, che non differenzia le attribuzioni con riguardo alla dimensione demografica, e vi sono ragioni legate al carico eccessivo di competenze in riferimento al federalismo amministrativo e finanziario, che esigono una caratura, una solidità ed una capacità gestionale che i piccoli Comuni non possono garantire.

E' poi altrettanto evidente che la crisi economica in cui versa il Paese abbia acuito questo stato di debolezza dai piccoli Comuni e mostri, con ogni evidenza, l'impossibilità di mantenere l'attuale situazione di frammentarietà del governo locale, rendendo improcrastinabile l'adozione di misure per una riorganizzazione delle strutture amministrative locali minori nel senso di una loro maggiore adeguatezza funzionale .

¹ Convertito in Legge 15 luglio 2011, n. 111.

² I Comuni fino a 5 mila abitanti sono 5.838 su un totale di 8.100 e rappresentano oltre il 72% del totale. In essi risiedono più di 10 milioni e mezzo di abitanti, pari a quasi il 89% della popolazione.

Il legislatore, con un'azione diretta (art. 14 L. 122/2010), per la verità molto criticata soprattutto riguardo alla modalità con cui è stata effettuata, e con il recente intervento contenuto nelle disposizioni della manovra estiva (art. 20 D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011), ha stabilito l'obbligatorietà delle funzioni fondamentali da esercitarsi in modo associato da parte dei Comuni minori.

□ IL CONTESTO e la sua evoluzione istituzionale

Ma, prima di entrare nel merito, è opportuno soffermarsi sul contesto anche attraverso un breve excursus dell'evoluzione istituzionale delle forme associative intercomunali tra quadro normativo e realizzazione concreta di strutture associative.

Non rinunciare alla propria identità municipale, garantendo ai propri cittadini un livello di servizi essenziali accettabile qualitativamente e quantitativamente, è sempre stata la missione ed, insieme, il cruccio dei Sindaci dei piccoli Comuni. Una "mano" per superare i limiti di natura finanziaria, l'inadeguatezza degli apparati burocratici e tecnologici, ha cercato di darla il legislatore, prevedendo - già con la riforma della L. n. 142/90 - forme associative (convenzione, accordo di programma, consorzio, unione di comuni) per l'espletamento più economico ed efficiente dei compiti istituzionali. Sappiamo tuttavia che quell'esperienza non fu aiutata né dagli stessi Sindaci - nel frattempo eletti direttamente con la riforma del 1993 -, nei quali prevalse l'ambizione di rappresentare il proprio territorio con spirito di forte identificazione, né dal legislatore, che fornì strumenti teoricamente efficaci ma troppo radicali (unioni finalizzate alle fusioni, art. 26 L. n. 142/90), ovvero strumenti corrispondenti ad una logica prevalentemente organizzativa e di cooperazione senza capacità di reale coordinamento (convenzioni, art. 24 L. n. 142/90). Molto opportunamente il legislatore mise mano ad una ulteriore riforma (L. n. 265/1999 Legge Napolitano - Vigneri, poi confluita totalmente nell'attuale T.U. - D.Lgs. n.

267/2000) collegandola al nuovo quadro di decentramento di funzioni statali attivato dalla L. 15 marzo 1997 n. 59 (la cd. Legge Bassanini 1) e dal conseguente D.Lgs. n. 112/1998.

Il pregio di questo nuovo intervento legislativo fu quello di cercare di favorire la creazione di livelli di governo locale di medie dimensioni, decentrando alcuni servizi nelle grandi città e assicurandone altri nei piccoli Comuni, senza sconvolgere l'assetto degli stessi e nel rispetto delle identità, specie, dei piccoli comuni, superando così le principali riserve dei Sindaci. La legislazione ha provveduto a rivisitare a fondo i modelli associativi intercomunali della preesistente normativa, dettando altresì nuove norme per le comunità montane e creando "ex novo" la figura delle comunità isolate e dell'arcipelago. A beneficiare dell'intervento del legislatore fu proprio lo strumento della convenzione e quello dell'Unione dei Comuni che sono, fra l'altro, gli istituti che il legislatore attuale con la L. n. 122/2010 privilegia come forma di aggregazione per l'esercizio di funzioni e di servizi.

Con intento puramente ricognitorio, si ricorda che le forme di accordo convenzionale come risultano dall'art. 30 T.U.E.L. sono due:

- la prima modalità rappresenta una forma associata tra enti, finalizzata a perseguire una nuova organizzazione delle rispettive strutture, con la creazione di uffici comuni (che rappresenta l'elemento di novità qualificante rispetto alla normativa preesistente);
- la seconda, pur basandosi su un accordo associativo, opera sulla scorta di atti di delega da parte di alcuni enti a favore di un altro, il quale quindi opera per conto di tutti i partecipanti.

Resta l'esigenza dell'atto contrattuale con cui si precisano tutti gli elementi costitutivi (scopi, durata, rapporti finanziari, regole di gestione, forme di consultazione).

La caratteristica di estrema flessibilità, pregio maggiore dell'istituto, è assicurata ulteriormente dalla possibilità che tale strumento sia utilizzato da tutti gli Enti Locali (anziché dai soli Comuni e Province come era nell'originario impianto della L. n. 142/1990).

Per le Unioni di Comuni, il rilancio è stato operato in tre mosse: eliminazione della preordinazione vincolante alla successiva fusione, la connessa provvisorietà, allargamento a tutti i Comuni senza limitazioni di ordine demografico (ora è scritto "due o più comuni di norma contermini"). L'Unione di Comuni viene espressamente qualificata Ente Locale, soggetto ai principi dell'ordinamento comunale, il cui statuto – approvato con l'atto costitutivo dai consigli dei Comuni partecipanti – individua liberamente gli organi e le funzioni (ma qui resta un equivoco perché, al contrario dell'originario impianto della L. n. 142/1990, non si parla di servizi che, in realtà, rimangono, nell'accenno alla competenza dell'introito dei proventi – tasse e tariffe –, affidati ai Comuni).

□ La riforma costituzionale del Tit. V e il federalismo amministrativo: il ruolo dei Comuni e delle forme collaborative

Un ulteriore punto di chiarezza presente nella attuale legislazione è costituito dalla definizione del ruolo delle Regioni nella disciplina delle forme di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni comuni. In particolare (art. 33 T.U.E.L.), si è previsto che la corresponsione dei benefici sia correlata al livello di integrazione, in modo da prevedere il massimo dei contributi per l'ipotesi massima di integrazione; devono essere in ogni caso prese in particolare considerazione, rispetto alle altre forme associative, le fusioni e le unioni, agevolando queste ultime anche con contributi ulteriori qualora, per autonoma scelta dei comuni interessati, procedano alla fusione. Il Testo Unico ha poi

precisato (art. 32, quinto comma) che alle unioni di comuni si applicano le norme che disciplinano la composizione degli organi dei comuni.

È significativo che, in concomitanza con l'inizio della riforma federalista (che si può far decorrere dalle Leggi Bassanini) e con la conseguente valorizzazione istituzionale del Comune come autentico "centro" dei valori autonomistici e come simbolo dell'attuazione del decentramento di poteri statali, si siano via via diffuse le esperienze di aggregazione intercomunale. Un dato su tutti: le Unioni dei Comuni che, prima dell'intervento riformatore, erano pressoché inesistenti, incrementarono in modo rilevante sia rispetto al numero complessivo che rispetto al numero dei Comuni facenti parte di ciascuna Unione.³

Ma il momento "topico" del nuovo "trend" associativo si colloca in relazione a quella che si può considerare la seconda fase della riforma in senso federale dello stato e cioè il nuovo titolo V Cost. (L. Cost. n. 3 del 2001) e con il contestuale avvio dell'attribuzione degli incentivi dello Stato per favorire l'esercizio associato di funzioni (decreto 1° settembre 2000 n. 318, corretto con disposizione di legge di cui al c. 8 dell'art. 1 quater D.L. n. 150/2003, conv. in L. n. 116/2003, in cui si fissano le modalità di riparto, finanziate dalle leggi finanziarie succedutesi nel tempo). Elemento, quest'ultimo, che ha indubbiamente contribuito ad aumentare l'aggregazione dei Comuni, ed in particolare di quelli sotto i 5 mila abitanti, sotto forma di Unioni.⁴

³ Dall'anno 2000 quando si sono registrate circa n. 67 unioni a cui partecipavano n. 306 comuni con una popolazione complessiva interessata di circa 660.589 abitanti. Nel successivo anno 2001 il fenomeno si presenta quasi raddoppiata nella consistenza numerica con n. 132 unioni e 596 comuni partecipanti, mentre più che duplicata risulta la popolazione complessiva attestata a valori di 1.503.422 abitanti. Il trend di crescita prosegue nell'anno 2002 quanto si registrano n. 179 unioni fra n. 798 comuni la cui popolazione è di 2.307.048 abitanti, come anche nell'anno 2003 che registra n. 222 unioni con n. 985 comuni interessati e una popolazione di 3.040.152 abitanti.

Complessivamente, dall'anno 2000 all'anno 2003, vi è stata una crescita di circa il:

- 330 per cento delle unioni di comuni;
- 320 per cento dei comuni che partecipano alle unioni;
- 460 per cento della popolazione degli enti appartenenti alle unioni. (Ministero Interno [http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/unioni1996-2003/rapporto .html](http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/unioni1996-2003/rapporto.html))

⁴ L'*Atlante dei Piccoli Comuni*, pubblicato dall'ANCI nel 2011, riporta i seguenti dati significativi, con riferimento all'anno 2010: i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono in n. di 5.683 e rappresentano il 70,2% del totale. La popolazione in essi residente ammonta a 10.349.962 unità e rappresenta il 17,1% dell'intera popolazione residente in Italia.

Sempre dal citato *Atlante* si rileva che: i Comuni inferiori a 5.000 abitanti, appartenenti alle Unioni dei Comuni, sono 3.124 su un totale di 3.588 Comuni appartenenti alle Unioni; in termini percentuali essi rappresentano, pertanto, l'87,1% del totale. Rispetto poi al totale dei piccoli Comuni, pari a 5.683, quelli appartenenti ad una Unione rappresentano in termini percentuali il 55%.

Il rapporto del Ministero dell'Interno citato già evidenziava come, tra le tipologie di servizi svolti in modo associato, spiccasse quello relativo alla Polizia Municipale, seguito da quello relativo alla Segreteria Generale, Personale, Organizzazione. Seguivano quelli relativi

La valorizzazione del ruolo amministrativo del Comune, realizzata con la Legge Cost. n. 3 del 2001 come principale attore del principio di sussidiarietà verticale (v. nuovo art. 118 Cost.), fece registrare con ancor più evidenza, a fronte di nuovi e più ampi compiti, la grave difficoltà dei comuni di piccole dimensioni ad acquisire le competenze amministrative e tecniche per fronteggiare le nuove attribuzioni.

Fu chiaro, pertanto, che la realizzazione dei nuovi principi autonomistici, presenti nella riforma costituzionale, avrebbe richiesto, per avviare concretamente la riforma strutturale dello stato in senso federalista, interventi di carattere istituzionale intermedio che stabilissero in via prioritaria le funzioni fondamentali dei livelli di autonomia locale per ciascun tipo di Ente previsto dall'art. 114 Cost. Attraverso questa operazione – che era, in pratica, l'attuazione del nuovo art. 117 Cost. – avrebbero infatti trovato risposta i diversi problemi che hanno assillato il funzionamento delle Autonomie Locali: la diversificazione dei livelli di governo locale, il "peso" dei comuni in rapporto al proprio servizio, la reale portata del valore dell'adeguatezza e dell'efficacia dell'azione di governo locale in relazione alle esigenze della comunità; indicatori indispensabili per poter formulare una reale politica di fiscalità locale ai sensi dell'art. 119 Cost., essendo fuori discussione il nesso inscindibile tra realizzazione del federalismo fiscale e definizione delle funzioni degli Enti Locali; le risorse finanziarie devono infatti consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche ad essi attribuite.

Attraverso la costruzione di questo "asse" portante di natura istituzionale avrebbe avuto risposta anche la questione dei livelli ottimali del governo locale, disegnando in tal modo il concreto ruolo dei piccoli comuni nel contesto delle Autonomie Locali e nel rapporto con le rispettive comunità locali.

Per questo fu salutata con favore la delega prevista dall'art. 2 della L. n. 131/03 (Legge "La Loggia") che nei suoi principi direttivi conteneva i criteri per la definizione delle funzioni fondamentali.⁵

La mancata attuazione della delega non ha deposto a favore della linearità del percorso della riforma in senso federale, anche perché, a questa battuta d'arresto, ne seguirono altre, di peso forse ancor maggiore, sì da rendere assai faticoso, e non privo di sconnessioni, il percorso federalista da ultimo intrapreso con l'approvazione della Legge-delega sul federalismo n. 42/2010.⁶

□ Le funzioni fondamentali previste dal Codice e dalla Legislazione surrogatoria

Le cause determinanti di queste sconnessioni sono da attribuire sia ai ritardi nella elaborazione del quadro normativo istituzionale e, primo fra tutti, del "Codice delle Autonomie Locali"⁷, ma anche a fattori esterni quali quelli dettati dalla crisi economica

⁵ La norma affidava al governo la delega a definire "... funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte". Si tratta, come si può notare, di un criterio tutto sommato "leggero", basato sulle funzioni storiche; ma avrebbe potuto costituire un utile punto di partenza. La delega, come detto, non è stata attuata.

⁶ (Attualmente i decreti attuativi sono 5:

1. D.Lgs. n. 85/2010 - Decreto attuativo sul Federalismo demaniale – si tratta del primo decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale che individua e attribuisce, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni parte del demanio pubblico.
2. D.Lgs. n. 156/2010 – Decreto attuativo su Roma capitale – il decreto legislativo reca la disciplina degli organi di governo di Roma capitale, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco.
3. D.Lgs. n. 291/2010 – Decreto attuativo sulla Determinazione dei fabbisogni standard – il decreto stabilisce in via provvisoria (fino all'entrata in vigore della legge specifica) le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.
4. D.Lgs. n. 23/2011 – Decreto attuativo sul Federalismo municipale - contiene le norme riguardanti l'autonomia impositiva dei comuni, nel quadro della devoluzione fiscale delineata dalla legge delega n. 42/2009.
5. D.Lgs. n. 68/2011 – Decreto legislativo sulla autonomia tributaria di regioni e province e sui costi standard nel settore sanitario.

⁷ Alcune necessarie coordinate per descrivere l'iter seguito dal dl "Codice delle autonomie" conosciuto come "Codice Calderoni":

19.11.2009: approvato dal Consiglio dei Ministri

13.01.2010: presentato al Parlamento

30.06.2010: approvato, in prima lettura, dalla Camera dei Deputati (C/3118)

02.07.2010: trasmesso al Senato (S/2259)

06.07.2010: assegnato, in sede referente, alla 1^a Commissione permanente "Affari Costituzionali"

28.07.2010: inizio dell'esame: disposto l'esame congiunto con altri disegni di legge di iniziativa parlamentare (S/1208, S/1378, S/1413, S/1497, S/2100, S/2162), proposto un ciclo selettivo di audizioni, al fine di procedere ad un'analisi più approfondita delle disposizioni

28.09.2010: richiesto al presidente del Senato l'avvio di una *indagine conoscitiva*, nell'ambito della quale è espressamente prevista un'audizione di rappresentanti delle Regioni.

Val la pena accennare all'impianto normativo nelle sue linee principali (come risultano dal testo approvato dalla Camera)

- a) Vengono individuate direttamente le funzioni fondamentali dei livelli degli Enti Locali (Regioni, Province, Comuni) al contrario del ddl "Lanzillotta"(S/1464) che demandava al governo attraverso delega e che distingueva in proprie e fondamentali le funzioni (sulla base della sentenza Corte Costituzionale n. 238/2007). Le funzioni fondamentali devono essere obbligatoriamente esercitate e sono individuate le forme associative obbligatorie nelle unioni e convenzioni ("salvo quanto previsto dalle Leggi Regionali"). La Legge Regionale individua la "dimensione" territoriale ottimale ed omogenea per area geografica.
- b) E' delegato il Governo a:

mondiale degli anni recenti. Per farvi fronte, infatti, è stata messa mano anche all'assetto ordinamentale degli enti locali sotto la pressione dell'imperativo del contenimento della spesa pubblica. Tra questi ultimi vanno sicuramente annoverati, oltre al D.L. n. 78/2010 (convertito in L. 122/2010), anche altri provvedimenti con significative ricadute in ambito istituzionale, in particolare di Comuni e Province (L. n. 191/2009 e D.L. n. 2/2010 conv. in L. n. 42/2010⁸ e L. n. 94/2009).⁹

Riguardo al primo punto, ci si può limitare a dire che le modifiche ordinamentali dell'assetto degli enti locali previste (art. 25-31) hanno anticipato, quasi integralmente, la parte dell'individuazione delle "funzioni fondamentali" elaborata nel Codice delle Autonomie, limitandola ai comuni e soffermandosi, in particolare, sull'obbligo di stabilire forme associative per l'esercizio di funzioni e servizi per i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (e al di sotto dei 3.000 per i Comuni appartenenti alle Comunità montane) con il chiaro intento del contenimento della spesa pubblica.

Sono state scelte due tipologie associative uniche come forma di gestione obbligatoria delle funzioni: le unioni e le convenzioni. Le ragioni della scelta di privilegiare tali tipologie risiedono, senz'altro, nei rispettivi tratti caratterizzanti: la Unione per la stabilità della forma istituzionale, la convenzione per la sua flessibilità che ne permette la massima operatività funzionale.

-
- conferimento funzioni amministrative dello Stato agli alti livelli di governo nelle materie di competenza legislativa statale;
 - adozione "Carta delle autonomie", una sorta di codice normativo sostitutivo dell'attuale TUEL;
 - riordino e razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato;
 - poter in capo alle Regioni di sopprimere le comunità montane, isolate e di arcipelago;
 - soppressione ope legis dei consorzi di funzioni tra gli enti locali ad esclusione dei BIM;
 - individuazione della qualifica di "piccolo comune" in quei comuni con popolazioni pari o inferiore a 5 mila abitanti;
 - disposizioni sulla formazione degli organi politici e dei vertici gestionali;
 - definizione del sistema dei controlli interni.

Il testo approvato dalla Camera prevede un periodo transitorio fino al 2015 in cui le funzioni fondamentali sono individuate ai sensi dell'art. 21 L. 42/2009.

⁸ Le disposizioni hanno inciso sulla composizione e sulle funzioni degli organi politici degli enti locali e sui vertici gestionali (soppressione della figura del Direttore Generale nei comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti); nonché sull'assetto istituzionale dei poteri locali: soppressione del Difensore Civico, dei Consorzi, di funzioni tra gli enti locali e nel finanziamento delle comunità montane.

⁹ È il cosiddetto "pacchetto sicurezza" che ha formulato le competenze degli enti locali in materia di sicurezza urbana ed ha modificato il regime dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali a seguito di infiltrazione mafiosa.

Riguardo invece all'esclusione del consorzio tra le forme associative prescelte, si deve registrare una sorta di "idiosincrasia" del legislatore circa questa tipologia associativa, già rilevata a proposito della disposizione che sopprime i Consorzi di funzioni. Su tale opzione ha probabilmente deposto a sfavore il fatto che tale tipologia è stata ritenuta non efficiente riguardo alla gestione di funzioni politico-amministrative.

Il rischio di incidere in modo incoerente sul disegno complessivo degli assetti dei poteri pubblici locali, fornendo un quadro di norme non omogeneo ed improvvisato perchè dettato da esigenze momentanee, è stato in parte affrontato prevedendo, nel testo del Codice delle autonomie licenziato recentemente dalla Camera, un periodo transitorio fino al 2015, in cui le funzioni fondamentali da esercitare saranno quelle previste dall'art. 21 c. 3 della L. n. 42/2009.¹⁰ Ciò, tuttavia, preclude la possibilità di sperimentare l'esercizio associato di funzioni anche per la Provincia, rinunciando a possibili sinergie con l'ente Provincia di cui è tuttora fortemente discusso il futuro istituzionale. Il compito di attuare i principi è affidato alle Regioni secondo un decreto attuativo del Governo¹¹, che tuttavia il legislatore ha inteso superare disciplinando, con decorrenza immediata, l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni obbligando la scelta di almeno due funzioni¹².

E' opportuno ricordare che un intervento, ispirato sempre da intenti di contenimento della spesa pubblica ma con motivazioni di riordino istituzionale, era stato compiuto a proposito delle comunità montane. Infatti una norma della legge finanziaria 2008 (art. 2 c. 17 L. 244/2007) ne dispose il riordino, dandone alle Regioni il compito specifico. Tale compito è

¹⁰ a) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura del 70% della spesa certificata dall'ultimo conto consuntivo disponibile);
b) funzioni di polizia locale;
c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per asili nido e assistenza scolastica;
d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e ambiente (con esclusione di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia e servizio idrico integrato);
f) funzioni del settore sociale.

¹¹ La versione del Decreto attuativo doveva essere sottoposto al parere della Conferenza Unificata dapprima in data 7 giugno e poi il 26 giugno; ma non vi è mai giunta.

¹² La manovra (D.L. 98/2011), approvata definitivamente dal Parlamento con legge di conversione in data 15 luglio scorso, L. 111/2011. Il contenuto dell'art. 20 prevede l'obbligo di funzioni associate di almeno due funzioni entro il 31.12.2011, con ulteriore progressione di almeno due funzioni rispettivamente entro il 31 dicembre 2012 ed entro il 31 dicembre 2013.

stato adempiuto¹³ con la conferma di parte delle comunità esistenti o con la trasformazione in Unioni di Comuni. Il riordino operato dalle Regioni¹⁴ ha avuto il pregio di aver saputo affrontare in modo organico il riassetto delle associazioni dei comuni ed in particolare delle Unioni, rivedendo il sistema di erogazione degli incentivi, per la loro costituzione e per la loro eventuale fusione, e dei contributi per il loro funzionamento, con la relativa previsione di forme di vigilanza e di controllo per l'esercizio effettivo delle funzioni.¹⁵

Per l'attuazione della L. n. 122/2010 le Regioni dovranno individuare "Previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito delle Consiglio delle Autonomie, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per lo svolgimento, in forma "obbligatoriamente" associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali (di cui all'art. 21, comma 3, della L. n. 42/2009), "secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese"; ferme restando le condizioni-presupposto individuate dalla stessa legge (art. 14 c. 28) del divieto ai comuni a svolgere singolarmente le funzioni fondamentali e che la medesima funzione non possa essere svolta da più di una forma associativa. Ma, in proposito, non sono di poco conto (e vanno segnalate come un concreto elemento di rischio di legittimità costituzionale) le riserve espresse da autorevole fonte dottrinale¹⁶ sul ruolo costituzionale

¹³ Sono assai significativi in particolare gli esempi di:

Lombardia (L.R. n. 19/2008 e Reg.to n. 2/2009)

Emilia Romagna (L.R. n. 10 del 30/6/2008)

Toscana (L.R. n. 37 del 26.6.2008 con Reg.to approvato con D.P.G. n. 27 del 2.3.2010)

Liguria (L.R. n. 24 del 4.7.2008)

Umbria (L.R. n. 18/2003 modificata in data 19.6.2008).

La Regione Lazio ha elaborato un sistema di criteri e di modalità di assegnazione dei fondi regionali e statali a sostegno dell'associazionismo (Del. GR. N. 457 del 15.10.2010)

¹⁴ Per quanto assai criticato. Vedasi, in proposito, la ricerca realizzata da "Formambiente", a cura di E. Racca, del gennaio 2009.

¹⁵ Val tuttavia la pena sottolineare la differenza giuridica dei due concetti soprattutto con riguardo al risultato delle due attività: l'esercizio della funzione pubblica è connotato in particolare dall'attività di tipo autoritativo; mentre il servizio pubblico opera attraverso atti paritetici di tipo contrattuale con l'utenza di riferimento.

Ma il legislatore nel nostro caso, usa il termine "funzioni" dando al concetto una valenza ampia e quasi omnicomprensiva (comprendendo pertanto anche la possibilità che all'interno delle funzioni si svolgano in concreto anche servizi, questi ultimi regolati e disciplinati da norme speciali).

¹⁶ È la tesi del prof. Franco Pizzetti (attuale "Garante Privacy"), ribadita anche di recente in occasione della XI Conferenza dei piccoli Comuni tenutasi a Riva del Garda nei giorni 1-2 luglio 2011.

delle Regioni; spetterebbe infatti solo allo Stato legiferare in materia. Sarebbe inoltre lesa l'autonomia dei Comuni nell'ambito della scelta associativa.

□ Le disposizioni dell'ultima manovra

Come detto, il legislatore ha superato "a piè pari" il problema della definizione del decreto, che in origine aveva previsto come strumento per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 21, c. 3 della L. n. 42/2009 da sottoporre al parere della Conferenza Unificata, normando direttamente anche tutti gli aspetti di dettaglio. E, oltre alla definizione della scansione temporale, ha disposto anche il limite demografico minimo per l'esercizio delle funzioni in forma associata, fissandolo in due tipologie:

- un limite fino a 5 mila abitanti e/o
- il quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati.

Va rilevato che quest'ultima opzione pone problemi di credibilità della forma associativa, in relazione alla nota prevalenza in molte Regioni del nord dei cosiddetti comuni "polvere"¹⁷.

□

¹⁷ Si riportano, a titolo informativo, i dati di alcune Regioni più significative (riferimento censimento 2001):

- La Calabria ha 326 piccoli Comuni pari all'80% dei 409 Comuni della popolazione calabrese. La popolazione residente in questi territori è di 685.957 abitanti, pari al 34% della popolazione calabrese.
- La Campania ha 339 piccoli Comuni pari al 61% dei 551 Comuni della Regione. La popolazione residente in questi territori è di 726.222 abitanti, pari al 13% della popolazione campana.
- L'Emilia Romagna ha 166 piccoli Comuni pari al 48% dei 341 Comuni emiliani. La popolazione residente in questi territori è di 454.487 abitanti, pari all'11% della popolazione regionale.
- Il Lazio ha 259 piccoli Comuni pari al 69% dei 378 Comuni del Lazio. La popolazione residente in questi territori è di 464.707 abitanti, pari al 9% della popolazione regionale.
- La Liguria ha 183 piccoli Comuni pari al 72% dei 253 Comuni liguri. La popolazione residente in questi territori è di 236.225 abitanti, pari al 15% della popolazione regionale.
- La Lombardia ha 1.154 piccoli Comuni pari al 75% dei 1.545 Comuni lombardi. La popolazione residente in questi territori è di 2.221.921 abitanti, pari al 25% della popolazione regionale.
- Il Piemonte ha 1.077 piccoli Comuni pari all'89% dei 1.206 Comuni del Piemonte. La popolazione residente in questi territori è di 1.282.343 abitanti, pari al 30% della popolazione regionale.
- La Puglia ha 87 piccoli Comuni pari al 34% dei 258 Comuni pugliesi. La popolazione residente in questi territori è di 237.068 abitanti, pari al 6% della popolazione regionale.
- La Toscana ha 141 piccoli Comuni pari al 49% dei 287 Comuni toscani. La popolazione residente in questi territori è di 344.042 abitanti, pari al 10% della popolazione regionale.
- Il Veneto ha 329 piccoli Comuni pari al 57% dei 581 Comuni veneti. La popolazione residente in questi territori è di 831.664 abitanti, pari al 18% della popolazione regionale.

□ Il ruolo delle Regioni e, quello possibile, delle Province

È difficile ritenere che questi tipi di aggregazione possano rispettare i principi di economicità, efficienza e riduzione della spesa prefissati dalla legge, considerando che in molte Regioni (specie del Nord) è assai diffuso il citato fenomeno dei comuni "polvere"¹⁸. In realtà il problema dell'individuazione del livello ottimale non può rispondere ad esigenze di ordine solo giuridico-formale ma deve ubbidire a criteri economici, intesi nel senso della possibilità di realizzazione di una realistica valutazione del rapporto costi-benefici anche per lo svolgimento di attività istituzionali (basata sulla semplificazione amministrativa e caratterizzata dall'eliminazione di sovrapposizioni) per giungere, per quanto concerne i servizi, alla realizzazione di economie di scala attraverso la minimizzazione dei costi unitari del servizio effettuato. Il concetto di economicità deve essere dunque il risultato di un'operazione anche di tipo scientifico che raffronti i costi (che nel caso degli enti istituzionali comprendono le entrate aumentate delle spese di gestione e di funzionamento) ed i benefici (costituiti dal peso delle spese per fornire servizi rispetto alle spese di gestione, con l'aggiunta delle spese di investimento e dei prestiti). L'attuazione di questo principio richiama dunque, in buona sostanza, anche concetti di "adeguatezza" e "proporzionalità" dell'esercizio delle funzioni in un determinato territorio¹⁹.

Il compito delle Regioni nell'elaborazione delle leggi di attuazione si presenta, quindi, assai delicato e complesso per la scelta dei criteri in cui operare le aggregazioni (e cioè gli elementi discriminanti per la concertazione con i comuni), per il limite in cui collocare il livello ottimale e, conseguentemente, quello minimo per l'esercizio delle funzioni ritenuto funzionale ad un determinato territorio, che include comuni con particolari vocazioni

¹⁸ Riferimento dati ISTAT anno 2003: n. 845 Comuni sono al di sotto dei 500 abitanti (n. 655 in Italia settentrionale; n. 149, in Lombardia, di cui n. 10 nella Provincia di Cremona).

¹⁹ Sono principi di natura comunitaria elaborati dalla Corte di Giustizia CE in varie occasioni ("proporzionalità": quel comportamento che in rapporto alla concreta fattispecie di volta in volta esaminata, risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'Ente" (Corte di Giustizia, 30 aprile 1974 n. 155/73, vedi anche CdS Sez. V, sentenza n. 2087 del 16 aprile 2006). Per "adeguatezza" si intende come vincolo quantitativo relativo alle soluzioni adottate e si erge a misuratore del grado di soddisfazione degli interessi meritevoli di tutela (Corte di Giustizia, 26 novembre 1985 e CdS, Sez. VI n. 1885/2000).

economiche, per la definizione dei criteri nonché per la scelta delle funzioni da esercitare con le relative priorità di ordine temporale, sociale, economico. A questo proposito tuttavia le Regioni possono contare su un corposo "background" costituito da alcune esperienze significative in campo istituzionale e politico-amministrativo e nell'ambito associativo, tra esse, innanzitutto, quella ultradecennale delle Unioni dei Comuni improntata alla gestione di servizi nonché quella degli ATO²⁰ e poi quella più caratterizzata dal profilo istituzionale riguardante il riordino/trasformazione delle Comunità Montane; quella dei "circondari" (previsti dall'art. 21 TUEL), di estremo interesse sul piano del confronto tra realtà locali e come premessa a forme associative più stabili (i circondari tuttavia sono stati inopinatamente soppressi dal DL n. 2/2009 conv. L. 42/2009).

In particolare quest'ultima esperienza ha consentito di far emergere il ruolo della Provincia come soggetto territoriale di supporto alle esigenze associative dei Comuni. Un ruolo che la legge nazionale non prevede ma che potrebbe essere recuperato in sede di approvazione della legge regionale di attuazione, proprio sulla scorta di quella esperienza consolidata. Sarebbe anche un ruolo per dare una risposta concreta al momento particolarmente critico che, tra l'altro, vive l'istituzione Provincia.

□ La leale cooperazione dei piccoli comuni nell'opzione associativa

Certo che, nella definizione dei livelli ottimali e nella costituzione dei relativi criteri, sarà fondamentale l'apporto di "leale cooperazione istituzionale" dei Sindaci (principio chiave che connota i rapporti tra soggetti istituzionali di competenza diversa e concorrente, in questa sede applicabile per l'elaborazione di regole condivise per la costruzione di un associazionismo duraturo e produttivo). Non bisogna nascondere, in proposito, le difficoltà esistenti in tema di associazionismo tra i Comuni; esse, infatti, sono quelle che hanno in

²⁰ È assai significativo lo sviluppo della esperienza delle Unioni nel territorio nazionale: sono in n. 337 collocate nei territori più vasti e nelle regioni col maggior numero di Comuni (Lombardia: 56; Piemonte: 50; Sicilia: 48; Emilia Romagna: 30 come la Sardegna; Veneto: 26; Lazio: 21 ecc.).

gran parte condizionato l'effettiva pratica collaborativa tra i Comuni (il temperamento dei diversi interessi, la definizione degli assetti organizzativi, lo spirito campanilistico).

Ma le esigenze che sorgono da ogni territorio relativamente alla domanda di servizi essenziali efficienti, e il desiderio di continuare a rappresentarle ed a rispondere ad esse, sono tali da prevedere uno sforzo per superare le difficoltà esistenti. È tuttavia anche prevedibile che i Sindaci, per avere credibilità nel governo del territorio allargato, pongano condizioni di oggettività riguardo la scelta di criteri associativi e richiedano garanzie di stabilità del quadro istituzionale di riferimento e certezza sull'entità, nel tempo, dell'attribuzione di risorse finanziarie.²¹ Si tratta comunque di un'operazione che, nella sua indubbia complessità, deve sapere anche evidenziare (da qui l'importanza di una "partenza" coordinata e condivisa da parte delle Regioni) gli effettivi duraturi benefici conseguibili attraverso l'adozione di efficaci forme di collaborazione intercomunale (economici, organizzativi, strategici nonché politico-sociali), e ciò, in luogo di scelte opportunistiche ed episodiche.

□ I rischi dell'insuccesso

D'altro canto, il fallimento dell'opzione associativa connoterebbe un nuovo livello di crisi nel sistema generale delle autonomie locali che sarebbe difficilmente superabile se non con misure più radicali. Ciò finirebbe per rendere forse inevitabile la prospettiva della perdita dell'autonomia delle piccole realtà municipali; per la loro valenza storica, il loro radicamento nel territorio e per essere fonte concreta di democrazia locale; questa prospettiva costituisce un rischio da non correre!

Luglio 2011

Giorgio Lovili

²¹ E' interessante, in proposito, il suggerimento che emerge dal documento della Confindustria di Bergamo del 3 dicembre 2010 ("Finanziamento e spesa dei Comuni italiani alla ricerca dell'efficienza") a proposito del dimensionamento ottimale sottoposto a quattro condizioni: garanzia di benefici superiori ai costi; massimizzazione del vantaggio pro-capite; al costo minore per i cittadini; massimamente efficiente.