

L'UNIONE DEI COMUNI: DAL DISEGNO DEL LEGISLATORE NAZIONALE ALLE POLITICHE REGIONALI

Work in progress

di Monica De Angelis e Mauro Pellegrini

1. Introduzione **2.** L'unione dei comuni nella legge 142 del 1990: elementi per un'analisi critica **3.** La risposta al fallimento della politica di fusione dei comuni **4.** Lo spartiacque le modifiche della legge 265 del 1999 **5.** Il sostegno all'associazionismo: la mancata differenziazione delle politiche regionali **6.** La legislazione regionale in materia di associazionismo intercomunale. In particolare gli strumenti d'incentivazione.

1. Introduzione

L'avvio della riforma del Titolo V della Costituzione - ponendosi sulla scia di un *continuum* normativo che prende le mosse da interventi legislativi di sicuro rilievo quali la l. 142 del 1990, le cd. "Bassanini" per poi culminare nell'euclidea formulazione del novellato art. 114 Cost. secondo cui "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" ⁽¹⁾ - sta riproponendo

¹ Sulla genesi della formula di cui al nuovo art. 114 Cost. è interessante rilevare la notazione di Ettore Rotelli contenuta in AA.VV., *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, Milano, 1998, p. XXVIII. Scrive infatti Rotelli che "la formulazione onde "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato" fu suggerita dallo scrivente nel 1992 coordinando il collegio degli esperti incaricato di redigere un progetto di revisione costituzionale per il consiglio regionale della Lombardia [...]. Sull'insegnamento di Costantino Mortati (Istituzioni di diritto pubblico) e Feliciano Benvenuti (L'ordinamento repubblicano), che avevano distinto tra Repubblica e Stato ovvero Stato-ordinamento e Stato-persona ovvero Stato-comunità e Stato-apparato, si sostituiva così l'art. 114 ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"), sempre reputato di stampo centralistico dalla cultura giuridica autonomistica, pertanto antitetico al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione [...]. Con l'inversione dell'ordine degli enti esponenziali delle comunità si prescriveva il metodo di ricostruzione dal basso dell'intero ordinamento nelle sue basi territoriali e funzionali, oltrechè finanziarie e organizzative. Vi si adeguava contestualmente l'art. 118 Cost., per cui le funzioni amministrative di Comuni, Province e Regioni sarebbero state determinate in tale rigorosa successione "secondo criteri di autonomia e sussidiarietà". Era l'unico federalismo interno ancora possibile, territoriale e insieme funzionale, nel solco tracciato, tra gli altri, dopo l'unificazione, da Carlo Cattaneo, Gaetano Salvemini, Adriano Olivetti: federalismo di metodo, cioè "metodo federalista" [...] che proprio come metodo è l'opposto del "regionalismo", della divisione in Regioni. Nel diritto costituzionale tedesco è interessante che l'inversione dell'ordine segnasse nel 1889 l'esordio di Hugo Preuss, un trentennio più tardi il più influente tra gli ispiratori della Repubblica di Weimar. Intitolò infatti la sua tesi di abilitazione "Comune, Stato, Impero come corpi territoriali". Rompendo con ogni elemento statocentrico presente anche nella dottrina del suo maestro, Otto von Gierke, rifiutò la sovranità esclusiva dello Stato, negò che il Comune avesse natura diversa e ne fosse una creatura per affermare che, al contrario, lo Stato era il prodotto dell'associazione dei Comuni stessi.

con forza nel dibattito politico-amministrativo due aspetti, a nostro parere centrali, della problematica sulle autonomie locali.

Il primo aspetto riguarda la rottura del dogma dell'uniformità - di matrice franco napoleonica - secondo cui la grande metropoli e il piccolo villaggio sono retti da un analogo schema giuridico. Quest'impostazione, rimasta sostanzialmente intatta sino alla previsione, contenuta nella l. 142 del 1990, di una "autonomia statutaria" a favore dei Comuni e Province, ha però iniziato a mostrare segni di debolezza nel momento in cui si comprendeva che una forzata omogeneizzazione di realtà composite e multiformi risultava anacronistica se paragonata con l'irreversibile processo di segmentazione, specializzazione e differenziazione che caratterizza il sistema amministrativo nel suo complesso. In verità, alcune brecce sono state aperte anche nel muro dell'uniformità: ricordiamo, infatti, ai fini del nostro discorso, che sul piano sovracomunale si sono realizzate, con una legge del 1971, le "comunità montane", intese quali veri e propri enti di gestione e di programmazione di singole e specifiche aree territoriali. Non molto dissimile, anche se imputabile all'iniziativa delle Regioni, è stata la costituzione - tra gli anni Settanta e Ottanta - dei cosiddetti "comprensori", dalla natura giuridica piuttosto ambigua e controversa, e con compiti essenzialmente di pianificazione economica e urbanistica.

Il secondo aspetto che, a torto, è stato spesso considerato come un elemento secondario o prevalentemente specialistico, riguarda il dato numerico e le dimensioni geografiche degli enti territoriali. Si tratta in realtà di una variabile fondamentale, da calibrare con attenzione, sia per ottenere una piena partecipazione democratica dei cittadini, sia per raggiungere un'efficace capacità gestionale da parte degli enti stessi, i quali, al di sotto di una determinata soglia, non riescono a garantire né l'una né l'altra ⁽²⁾. Che esista una situazione di irrazionalità delle

Provvidero subito le istituzioni statali di ricerca (CNR, progetto finalizzato sull'organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione) a ribadire l'impostazione centralista tradizionale attraverso l'inversione dell'ordine proposto: "La Repubblica è costituita dallo Stato, nonché da Regioni, Province e Comuni" (*L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per il Costituente*, a cura di S. Cassese, Bologna, il Mulino, 1993). Non ignoravano certo, né respingevano la distinzione tra Repubblica e Stato. Identificavano però la prima con il secondo, relegando tutte le autonomie locali, senza articolo determinativo, cioè variamente assortite, dietro un impareggiabile "nonché". Mai prima una semplice congiunzione era assurda ad espressione apicale dell'intrinseco centralismo dell'intera cultura giuridica e politica del Paese."

² Sulla relazione tra efficienza dei controlli interni e piccoli Comuni, cfr. F. PINTO, "Controlli interni e minoranze negli enti locali: per una nuova prospettiva", in "Le Regioni", n. 1-2/2005, p. 180. Secondo l'autore uno dei motivi del perché il sistema dei controlli interni agli enti locali funzioni male "è che un sistema come quello delineato, se fatto con serietà,

circoscrizioni territoriali è sostanzialmente riconosciuto e ammesso da tutti, studiosi e politici, ma questo generale consenso non è riuscito a far sì che nel periodo repubblicano si ponesse mano ad una drastica opera di razionalizzazione del reticolo dei poteri locali, con adeguati provvedimenti di fusione, accorpamento o soppressione. Tale riforma è stata certo frenata dal peso della tradizione e dagli interessi localistici, tuttavia non meno decisiva è stata l'ostilità della classe politica, che proprio nella diffusione capillare della propria struttura organizzativa (e quindi nella moltiplicazione delle sedi istituzionali) ha trovato uno dei principali punti di forza e di riproduzione. Se si esclude la ricostituzione di alcune comunità sopresse durante il regime fascista, nessun intervento legislativo, paragonabile a quanto è stato fatto in altri Paesi europei è riuscito, negli ultimi cinquant'anni, a ridurre il numero complessivo dei Comuni (oggi più di 8000) o delle Province (che anzi sono state persino incrementate) o a realizzare una più congrua mappatura dei perimetri amministrativi. A partire degli anni Sessanta e fino agli anni Ottanta qualcosa si è mosso, grazie anche all'iniziativa delle Regioni, ma si è sovente dato vita ad una mera giustapposizione di circoscrizioni di varia tipologia e natura (comprensori, bacini d'utenza, distretti scolastici ecc.), mentre il dibattito teoretico si è sostanzialmente smarrito ed arenato nella defatigante ricerca della cosiddetta "dimensione ottimale", configurata spesso sulla base dei soli parametri socio economici.

Le due problematiche appena indicate sembrano acquisire oggi particolare rilievo a seguito della riforma costituzionale del 2001, da un lato perché il baricentro amministrativo del sistema costituzionale è stato spostato sui Comuni, dall'altro perché - tramontata in capo allo Stato una potestà ordinamentale sugli enti locali di tipo esclusivo, si profila la possibilità di una differenziazione regionale in ordine ai sistemi

ha costi assai elevati. Da rilevare non è qui la parcellizzazione dei Comuni italiani, poco più di 8000, ma la loro cronica incapacità ad associarsi in strutture unitarie. I circa 36.000 municipi francesi fanno parte tutti, a vario titolo, di unioni di comuni o di strutture similari. Per i piccoli Comuni il sistema ha costi insostenibili, anche con le correzioni che per essi opera il sistema come la riduzione dei revisori dei conti ad un'unica unità. Lo strumento del Piano esecutivo di gestione [...] è di per sé, pur in presenza di impegni economici di dimensioni più ridotte, non di agevole utilizzo e presuppone, se serio, tecniche di calibratura e procedimenti di condivisione complesse. Non è un caso che i Comuni di dimensione più ridotta siano esentati dall'obbligo di predisporre lo strumento. Esenzione che, peraltro, conviene al personale politico, che ha maggiori possibilità di muoversi, all'interno del bilancio, in maniera libera e senza parametri veri da rispettare".

di governo locale ⁽³⁾. Proprio all'interno di questo contesto cercheremo di collocare lo studio del presente lavoro che ha per oggetto le principali forme di aggregazione e/o integrazione tra enti locali e precipuamente l'Unione di comuni.

La formula dell'Unione dei Comuni, introdotta con la legge 141 del 1990, negli ultimi anni ha dimostrato una discreta capacità espansiva e ci si interroga pertanto se questa tipologia di processo associativo su base volontaria sia suscettibile di una diffusa generalizzazione e dunque fungere da strumento alternativo ad una politica di "fusione coatta" dei piccoli comuni. Nello svolgere questa analisi è dunque di assoluto rilievo tentare di individuare le ragioni che spingono i Comuni ad associarsi e tra queste, tralasciando quelle di carattere più marcatamente "economico" (quali, ad esempio, la realizzazione di economie di scala e la possibilità di svolgere funzioni o servizi ai quali i piccoli comuni *uti singuli* non sarebbero altrimenti in grado di far fronte; l'inversione del rapporto tra risorse proprie e trasferimenti statali, ecc.) ⁽⁴⁾ possiamo indicare:

³ Sul punto cfr. R. BIN, *Dopo la riforma*, in "Le istituzioni del federalismo", n. 3-4/2001, p. 593 e ss. L'autore, infatti, afferma che "se la riforma del Titolo V è da prendere sul serio, il quadro che si prospetta è marcatamente diverso dal passato. In passato, il vincolo che sottoponeva la legge regionale ai principi della legislazione statale di settore faceva sì che l'innovazione legislativa (e l'innovazione amministrativa, per la parte in cui essa dipendeva dalla legge) fosse monopolio dello Stato (o della normativa comunitaria). Oggi questo non è più vero. Anzi, il principale effetto del nuovo meccanismo di distribuzione delle competenze è proprio di spezzare il monopolio statale e spostare in larga parte sulle Regioni il compito dell'innovazione legislativa. Ciò vale sicuramente per le materie "residuali", non rientranti nella competenza esclusiva o concorrente dello Stato: ma, ovviamente, molti spazi si apriranno anche nella legislazione concorrente. Le politiche locali dipenderanno in massima parte dalle regole che detterà la Regione: allo stesso tempo, però, l'attuazione amministrativa di quelle politiche sarà in massima parte affidata all'amministrazione locale, che sarà libera di scegliere le modalità con cui procedere (gli enti locali, come dispone il nuovo art. 117.5, "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"). Non possono sfuggire le implicazioni che da ciò derivano per i rapporti che legheranno la Regione con il "sistema amministrativo" regionale. Fin da subito, sarà compito delle leggi regionali tagliare i legami con la "vecchia" legislazione statale di settore e con le relative soluzioni organizzative e procedurali ed aprire la strada all'innovazione. Lo si può fare senza un *foedus* che unisca chi fa le leggi e chi ne organizza l'attuazione amministrativa?".

⁴ Sul punto cfr. M. GIANI, *Forme innovative di integrazione tra enti locali*, Milano, 2003, p. 63. Secondo l'autrice "in pochissimi anni, cinque o sei, si è infatti invertito il rapporto tra risorse proprie e trasferimenti dello Stato, arrivando ad un rapporto di settanta a trenta. Questa trasformazione modifica inevitabilmente il modo in cui l'operatore pubblico o politico, a livello locale, è chiamato a ragionare sulle coordinate economiche dell'amministrazione. Cambia profondamente il modo di concepire l'attività di ogni giorno e soprattutto l'attività di programmazione economica. [...] Gli enti locali sono dunque chiamati a confrontare le proprie visioni di sviluppo, al fine di individuare la dimensione ideale di concertazione delle esigenze e di creare le condizioni ambientali necessarie per uno sviluppo armonico, coerente e duraturo. Per poter intervenire in maniera efficace è opportuno dunque alzare il livello della scala territoriale di riferimento, non il singolo

1. la garanzia della reversibilità del processo associativo: in altre parole i Comuni sono liberi di scegliere se fondersi tra loro per dare vita ad un Comune nuovo oppure no;
2. l'incentivazione finanziaria (sia da parte statale che regionale);
3. l'incentivazione "amministrativa": ovvero la creazione di un vincolo associativo si presenta come *condicio sine qua non* per il conferimento di determinate funzioni amministrative.

Volendo sin dall'inizio esplicitare la tesi centrale del presente lavoro, possiamo affermare che il complesso *federalizing process* italiano sta stimolando la messa in campo, da parte di attori diversi quali lo Stato e soprattutto le Regioni, di politiche volte a sostenere ed incentivare processi cooperativi e di aggregazione tra gli enti locali per contrastare il "nanismo dimensionale" che affligge la periferia amministrativa dei tanti piccoli campanili. In particolare, ci pare che si stia evidenziando una linea di tendenza di questo processo: infatti se è un dato di comune esperienza l'irrazionalità di una uniforme disciplina statale valevole per tutti gli 8000 comuni, la risposta che si sta approntando è quella di politiche regionali che, attraverso la possibilità di differenziare i sistemi amministrativi territoriali, tentano di compattare i "comuni polvere" in formati dimensionali omogenei, sia sotto il profilo demografico che territoriale.

Dunque, se sul piano più generale dell'ordinamento italiano la riforma costituzionale ha spezzato l'equazione che prescriveva l'uniformità amministrativa quale unico strumento per garantire l'unità politica dello Stato (*rectius* "Repubblica"), sul piano locale la rottura del dogma dell'uniformità si accompagna ad una, per ora molto timida, politica volta ad ottenere una "uniformità dimensionale" dei cd. "Comuni polvere".

2. L'Unione dei comuni nella legge 142 del 1990: elementi per un'analisi critica

Il sistema di governo locale, pur facendo perno sui Comuni e sulle Province, si presenta oggi assai più articolato di quanto emerga dalla

comune, ma un insieme di enti caratterizzati dalle medesime problematiche e istanze. Occorre cioè creare delle condizioni tra soggetti in modo da riorganizzare i sistemi territoriali come reti capaci di interconnettersi e di definire strategie comuni di intervento".

lettura dell'originario dettato costituzionale, non solo perché il legislatore ordinario ha istituito nuovi enti locali territoriali ⁽⁵⁾ quali la comunità montana e la città metropolitana (quest'ultima ora costituzionalizzata), ma anche in quanto ha incentivato in vari modi la cooperazione e l'associazione tra gli enti locali.

Com'è noto, per lungo tempo l'Italia è rimasta sostanzialmente estranea ad ogni operazione di semplificazione del reticolo del governo locale, pur essendo il problema di tutta evidenza. A questo proposito giova rammentare che il regime fascista, stando ai dati del 1921, ereditò 9.144 comuni. Successivamente, con il R.D. 29 luglio 1927 n. 1564, si tentò una politica di accorpamento di comuni che, nel breve volgere di qualche anno, li fece calare a 7310 (nel 1931). In seguito questa tendenza si invertì evidenziando un aumento delle istituzioni locali di base: 7681 nel 1946, 8.021 nel 1960, 8056 nel 1971, 8103 nel 1997 ⁽⁶⁾.

Il dato interessante è che anche dopo l'istituzione delle Regioni, il numero dei Comuni non accenna a diminuire. Infatti mentre la Costituzione prevede che i territori provinciali siano tutelati dalla riserva di legge statale (anche per la prevista coincidenza tra ambiti territoriali delle Province e della gran parte delle articolazioni periferiche delle amministrazioni statali), la determinazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni è invece oggetto di potestà legislativa regionale concorrente ⁽⁷⁾. Dunque, anche le neonate Regioni si sono ben guardate dal metter mano ad un processo di riorganizzazione ed accorpamento dei Comuni, facendo sì che i confini di questi ultimi divenissero, in sostanza, intoccabili.

Un'ulteriore caratteristica negativa del nostro sistema di poteri locali è poi costituita dalla sua uniformità nel senso che tutti gli enti locali del medesimo tipo, indipendentemente dalla dimensione e dall'ampiezza dei rispettivi territori, dovevano istituzionalmente assolvere alle stesse funzioni e s'ispiravano, nella sostanza, al medesimo modello organizzativo.

⁵ Sugli enti locali territoriali cfr. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, pag. 79 e ss.

⁶ Per i dati cfr. F. SPALLA, *L'accorpamento degli enti locali di base*, in "Il nuovo governo locale", n. 2/1998, p. 44. Dati più recenti sono disponibili su <http://www.comuni-italiani.it/>

⁷ L'art. 117 Cost., prima della novella intervenuta con la l. cost. n. 3 del 2001, prevedeva, infatti, tra le materie in cui la Regione poteva legiferare "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", le circoscrizioni comunali.

Le politiche prospettate per ricondurre ad ordine le tessere di un mosaico così frammentato possono essere così esemplificate:

1. riduzione dei comuni attraverso il loro accorpamento forzoso;
2. trasferimento delle funzioni ad enti locali di dimensione sovracomunale;
3. attribuzione alle Regioni di un ruolo decisionale nella creazione di associazioni o unioni tra Comuni e province;
4. incentivazione delle forme associative tra gli enti locali

Tuttavia, queste ipotesi di riorganizzazione istituzionale, fatta eccezione per la quarta, si sono rilevate di difficile attuazione.

La riduzione dei Comuni attraverso processi di fusione incontra irrimediabilmente la resistenza delle comunità locali che si oppongono ad ogni proposta di riduzione del numero dei Comuni, "vedendo in tale scelta sia una diminuzione di autonomia e di significative prerogative costituzionali, sia un attacco alle loro tradizioni storiche" ⁽⁸⁾. Il trasferimento delle funzioni ad enti locali di dimensione sovracomunale ha "scontato l'assenza di un univoco orientamento da parte delle forze politiche in ordine al ruolo ed ai compiti che debbono essere assegnati alle amministrazioni provinciali" ⁽⁹⁾. Per quanto concerne invece la terza ipotesi, pur trovando un fondamento positivo nella legislazione vigente, "non è riuscita ad affermarsi compiutamente per i contrasti di ordine istituzionale che intercorrevano tra enti locali e regioni" in riferimento alla specifica distribuzione delle competenze amministrative ⁽¹⁰⁾. L'unica via che dunque si è rilevata percorribile è stata quella dell'incentivazione delle forme associative degli enti locali, esplicitata nella cd. "legge sulle autonomie". Prima di questo intervento normativo, l'esercizio associato di servizi di interesse comune da parte di più enti locali era disciplinato dall'istituto del consorzio facoltativo di cui agli artt. 156 ss. del testo unico del 1934 ⁽¹¹⁾.

⁸ G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in "Le Regioni", n. 6/2000, p. 996 e ss., 1015.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Nell'ordinamento italiano l'origine dei consorzi amministrativi tra enti pubblici territoriali risale ai testi unici delle leggi per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 1865 e 1889, che tuttavia non ne delineavano chiaramente la figura giuridica e non ne disciplinavano compiutamente le modalità di costituzione e di funzionamento. Il soggetto consorziale trovò una successiva sistemazione con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839 (con il quale veniva riformato il T.U. della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 4 febbraio 1915, n. 148), poi ulteriormente nel T.U. della legge comunale e provinciale emanato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383.

La legge 142 del 1990 ha radicalmente innovato la materia dell'esercizio associato tra enti locali di funzioni o di servizi pubblici, dettando un apposito capo (VIII) per le "forme associative e di cooperazione" (¹²).

Ai fini del discorso che qui interessa, l'art. 11 della legge in parola prevede che a norma degli artt. 117 e 133 Cost. (¹³), "le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale", predisponendo al tal fine un programma, aggiornato ogni 5 anni, di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusioni dei piccoli comuni. Nel contempo la legge fissava il limite dei 10.000 abitanti per l'istituzione dei nuovi Comuni (¹⁴).

La politica di incentivazione statale alla fusione dei comuni prevedeva che contributi straordinari fossero riservati ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, che era peraltro la dimensione dettata anche per l'Unione dei comuni, della quale tuttavia poteva far parte non più di un Comune con popolazione tra i 5000 e i 10.000 abitanti.

L'art. 26 disciplinava l'unione di Comuni statuendo che "in previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire un'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi. Può anche far parte dell'unione non più di un comune con popolazione tra i 5000 e i 10.000 abitanti".

Occorre però rilevare come l'unione sia stata concepita non tanto quale forma stabilizzata di cooperazione intercomunale alla stregua ad

Nel T.U. del 1934 i consorzi erano distinti in facoltativi, obbligatori e coattivi, a seconda che la loro costituzione fosse il risultato della libera determinazione degli enti che li costituivano (la costituzione dei consorzi volontari fra enti pubblici territoriali era approvata, salve le disposizioni di specie dettate per alcuni tipi di consorzi, con decreto del prefetto o con decreto del ministro dell'interno, se gli enti appartenevano a circoscrizioni provinciali diverse), fosse imposta dalla legge oppure discendesse da un atto dell'autorità amministrativa

¹² Come è stato rilevato acutamente da E. Rotelli, in AA.VV., *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, cit., p. XXIII, "il maggior sforzo di razionalizzazione territoriale della legge 142/90 è nel principio che "tra gli stessi Comuni e Province non può essere costituito più di un consorzio" (art. 25, comma 6). Ma l'inserimento delle Province escludeva che la norma riguardasse il riassetto dei Comuni. La aggiunta o la sottrazione di un solo Comune era sufficiente a legittimare la formazione di un altro consorzio."

¹³ Il secondo comma dell'art. 133 Cost. prevede, infatti, che "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

¹⁴ Il limite in questione ha comportato l'abrogazione di tutte le norme incompatibili, tra queste anche la l. 71 del 1953 sulla ricostituzione dei Comuni soppressi dal regime fascista (R.D. 29 luglio 1927 n. 1564). Cfr. sul punto Corte Cost., sent. n. 1 del 1993.

1° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

esempio dei consorzi, ma come necessario stadio prodromico alla fusione. Infatti era previsto che "le regioni promuovono le unioni dei Comuni ed a tal fine provvedono alla erogazione di contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli Comuni. In caso di erogazione di contributi aggiuntivi, dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di Comuni viene costituita in Comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei Comuni dell'unione".

Dunque, nell'intenzione del legislatore, si voleva bloccare la proliferazione dei Comuni essenzialmente in due modi: da un lato con il divieto di istituire nuovi Comuni con popolazione al di sotto dei 10.000 abitanti; dall'altro modulando il rapporto tra unione e fusione in maniera tale che all'accorpamento si giungesse o per richiesta dei Comuni dell'unione dopo il periodo di "fidanzamento" di dieci anni, ovvero con legge regionale solo se fossero stati erogati contributi finanziari aggiuntivi.

Per ciò che concerne l'assetto organizzativo dell'Unione, si disponeva che "sono organi dell'unione il Consiglio, la Giunta e il Presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione. Il regolamento può prevedere che il Consiglio sia espressione di Comuni partecipanti all'unione e ne disciplina le forme". Se è vero che la disposizione in parola sembrava ricalcare pedissequamente l'assetto dei Comuni riproponendo come schema necessario ed inderogabile la triade Consiglio - Giunta - Presidente, occorre rilevare che il rinvio operato alle "norme di legge" per l'elezione degli organi rendeva residuale la possibilità di una designazione di secondo grado degli organi dell'Unione da parte dei Comuni aderenti. Del resto quest'impostazione in base alla quale era prevista l'elezione diretta degli organi per garantirne una maggiore rappresentatività, era perfettamente coerente con la filosofia di fondo che sorreggeva l'unione, in quanto pensato quale stadio preliminare alla fusione e non quale forma stabile di cooperazione intercomunale.

Per quanto attiene, invece, il profilo funzionale, si noti che "l'esercizio associato di funzioni o di servizi", si accompagnava alla disposizione secondo la quale "all'unione competono le tasse, le tariffe ed i contributi sui servizi dalla stessa gestiti", mentre si operava un rinvio al regolamento per la disciplina delle finanze dell'unione e dei rapporti finanziari con i Comuni.

Come è noto, sia la ritrosia delle Regioni a porre in essere una politica di aggregazione dei Comuni più piccoli attraverso la leva della modifica delle circoscrizioni territoriali, sia l'indisponibilità dei Comuni ad entrare in un ingranaggio che li portava necessariamente alla loro estinzione mediante fusione, hanno fatto sì che nessun risultato degno di rilievo sia stato ottenuto. Basti pensare che fino alla riforma della disciplina dell'unione intervenuta nell'agosto del 1999, si sono costituite soltanto 17 unioni di comuni ⁽¹⁵⁾.

A questo riguardo, volendo volgere un breve sguardo al dibattito che precedette l'approvazione della legge sulle autonomie, si deve rammentare che rimasero minoritarie le posizioni di chi opponeva l'esigenza di provvedere in via preventiva al ridisegno territoriale. Come sottolinea il Vandelli, "se si arrivò alla soluzione di approvare la legge 142, ciò avvenne nel diffuso convincimento che questa non avrebbe costituito una rinuncia a tale ridisegno, ma all'opposto il punto di avvio di un processo in questa direzione" ⁽¹⁶⁾.

3. La risposta al fallimento della politica di fusione dei comuni

Fallito l'obiettivo della riduzione dei "comuni polvere" (tramite fusione), sia per l'inerzia delle Regioni sia per la indisponibilità dei Comuni ad inserirsi nell'ingranaggio della unione di comuni in quanto implicante la propria soppressione, da parte del legislatore nazionale si riscontra un chiaro cambio di strategia che si rivolge in due direzioni, tra loro diverse, ma profondamente correlate.

La prima consiste nel perseguire un migliore esercizio delle funzioni e dei compiti mediante forme associative, liberamente scelte dai Comuni, ma in ambiti predeterminati. E' questa la linea adottata in via generale dalle cd. "Bassanini" sui conferimenti di nuove funzioni a Regioni e enti locali: in particolare, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni nei comuni di minore dimensione demografica, si affida alle regioni il compito di individuare i "livelli ottimali" di esercizio delle funzioni stesse o, per mutuare la terminologia della l. 265 del 1999, "gli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi", concordandoli in sedi di concertazione con le rappresentanze degli enti locali.

¹⁵ Cfr. FORMEZ, *Indagine conoscitiva sulle Unioni di Comuni*, Rapporti ICON – FORMEZ, 2001, p. 3.

¹⁶ L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, 2000, p. 15.

La seconda consiste in una progressiva valorizzazione, peraltro già contenuta *in nuce* nella l.142 del 1990, del principio di differenziazione degli enti locali, in opposizione a quello di uniformità. Questo principio lo si riscontra sia in relazione all'*organizzazione*, affidata a uno statuto approvato autonomamente da ciascun ente, sia in relazione alle *funzioni*. Ovvero nella legge sulle autonomie si rinviene, sia pur timidamente, l'idea - che poi sarà sviluppata in modo più compiuto dalla legislazione successiva e dalla riforma costituzionale - che si possa rompere il dogma di una funzione pensata come astrattamente identica per tutti, e che dunque questa potesse essere modulata "*in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio*" (¹⁷).

La riforma costituzionale del 2001 ha sviluppato coerentemente questi spunti e in particolare il riconoscimento del principio di autonomia presuppone il superamento dei principi di omogeneità e di uniformità. Il principio di differenziazione, costituzionalizzato nell'art. 118 Cost., si sostanzia informando di sé diversi profili dell'*organizzazione* e dell'*azione pubblica*. Ai fini che in questo lavoro vengono in rilievo, possiamo parlare, oltre che di una differenziazione nell'*organizzazione politica* e *organizzativa*, di una differenziazione *funzionale* e *territoriale*.

La differenziazione *funzionale* implica che ciascun ente, nell'esercizio delle funzioni amministrative, non solo possiede competenze diverse, ma può altresì esercitarle sulla base di regole differenti. Per quanto concerne il primo aspetto, va considerato il ruolo che le "Bassanini" hanno assegnato alle Regioni nell'individuare le funzioni da esercitare direttamente e quelle da conferire ai Comuni e alle Province. In ordine al secondo profilo, invece, viene in rilievo la disposizione di cui all'art. 117, comma 6 Cost. che attribuisce agli enti locali una potestà regolamentare in ordine alle funzioni loro attribuite (¹⁸).

¹⁷ L'art. 3, comma 2 della l. 142 del 1990, dispone infatti che "*le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio*".

¹⁸ Come rilevano R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 2002, p. 373-374, "Il nuovo art. 117, comma 6 cost. concede un inedito riconoscimento costituzionale all'autonomia regolamentare degli enti locali. L'innovazione è di difficile interpretazione perché, se è vero che la riforma sembra voler "riservare" uno spazio di autonomia agli enti locali per ciò che riguarda la propria organizzazione ed il modo in cui farla funzionare, è pur sempre vero che i regolamenti amministrativi sono fonti subordinate alle leggi, siano esse dello Stato o delle Regioni. Anche su questo punto qualche chiarimento potrebbe essere offerto dagli Statuti regionali, nel senso di dettare una disciplina delle leggi (e dei regolamenti) regionali che sia rispettosa della necessaria (e costituzionalmente protetta) autonomia regolamentare degli enti locali". Va peraltro

La differenziazione *territoriale* è conseguenza invece del fatto che gli ambiti territoriali di esercizio delle medesime funzioni possono variare in ragione dei diversi programmi di riordino territoriale operati dalle Regioni, in relazione alle specificità locali e alla volontà associativa degli enti interessati.

Sintomatico ed esplicativo della concreta implementazione del principio di differenziazione delle funzioni amministrative, appare l'art. 12 della legge regionale dell'Emilia Romagna n. 6/2004 intitolata "*Riforma del sistema amministrativo regionale e locale*", la cui formulazione può considerarsi una felice declinazione ed una corretta interpretazione del principio di cui all'art. 118 Cost. La disposizione della legge regionale in parola prevede che, in attuazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza, "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni secondo criteri di differenziazione ed adeguatezza, tenendo conto della loro dimensione associativa". E', infatti, proprio alle forme associative che si affida la realizzazione del principio di adeguatezza sancito dall'art. 118 Cost.. Come ha rilevato il Vandelli, "l'inscindibile rapporto tra adeguatezza e intercomunalità era già emerso nella legislazione ordinaria, e significativamente il primo articolo che il testo unico dedica al Comune (art. 13), subito dopo aver delineato il ruolo generale dell'ente ("spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale"), aggiunge che "il Comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme di decentramento sia di cooperazione con altri Comuni" (19).

3.1 L'associazionismo comunale e l'individuazione dei cd. livelli ottimali per la gestione di servizi e funzioni

La questione relativa all'individuazione dell'area ottimale è stata presa in considerazione, in modo espresso, dal legislatore con la legge delega n. 59 del 1997 e con il relativo D.lgs. di attuazione n. 112 del

ricordato che l'art. 4, comma 4 della l. 131/2003, prevede che "la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, *che ne assicura i requisiti minimi di uniformità*, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione".

¹⁹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2005, pp. 64-65.

1998. Occorre, inoltre, considerare che l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali è una questione che coinvolge, oltre al legislatore statale, anche quello regionale. Infatti, il comma 2 dell'art. 3 del D.lgs. 112 del 1998 prevede che «al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse» e che, inoltre, «nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie entro il termine individuato dalla legislazione regionale».

Il problema dell'individuazione del livello dimensionale ottimale è stato inizialmente preso in considerazione dalla legislazione nazionale di carattere settoriale. Infatti, leggi disciplinanti la gestione di servizi pubblici (come, ad esempio, la legge Galli, per quanto concerne il servizio idrico, o la legge Ronchi, per quanto riguarda il servizio di smaltimento dei rifiuti) hanno previsto che i servizi stessi fossero svolti in ambiti territoriali ottimali, dunque, sovracomunali, proprio al fine di consentire una erogazione del servizio stesso in condizioni di efficienza e di economicità. Inoltre, la legislazione in materia di opere pubbliche ha disciplinato la possibilità, per gli enti locali, di realizzare la costituzione di uffici comuni per la progettazione di opere pubbliche (cfr. l'art. 17, comma 1, l. 104 del 1994 e successive modificazioni, il quale prevede espressamente la possibilità di realizzare uffici comuni attraverso lo schema del consorzio o della convenzione). Anche le leggi finanziarie, nel perseguimento dell'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, hanno preso in considerazione, a vario titolo, la cooperazione intercomunale; si pensi, a tale proposito, alla l. 537 del 1993, che, all'art. 6, commi 10 e 24, ha previsto che i comuni hanno la possibilità di associarsi, sempre attraverso l'istituto della convenzione, per la costituzione di uffici comuni per l'espletamento delle gare per l'acquisto di beni e servizi, allo scopo di ottenere condizioni contrattuali più favorevoli.

Passando dalle ipotesi specifiche e settoriali previste dall'ordinamento alla disciplina di carattere generale (introdotta inizialmente dalla legge 142 del 1990, successivamente corretta dalla riforma attuata con la legge 265 del 1999 – poi trasfusa, con modifiche, nel t.u. 267 del 2000), occorre rilevare che l'art. 33 del D.lgs. 267 del 2000 assegna alle Regioni una funzione fondamentale: esse, infatti, hanno il compito di delimitare gli ambiti per la gestione associata sovracomunale dei servizi e delle funzioni amministrative, il cui esercizio

spetta alle amministrazioni comunali. Inoltre, il problema dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei compiti amministrativi da parte delle piccole realtà comunali è specificamente preso in considerazione dal citato decreto legislativo il quale, nella disposizione in commento, prevede che, in sede di individuazione dei bacini ottimali, le Regioni possano anche prevedere la modifica delle circoscrizioni comunali; inoltre, al fine di rendere maggiormente vantaggiosa la stessa gestione associata, dispone che la legge regionale debba anche prevedere l'erogazione di contributi e incentivi per favorire la progressiva unificazione dei comuni di piccole dimensioni.

A tale scopo, il 4° comma dello stesso art. 33 contiene l'esplicitazione dei principi fondamentali che devono informare l'attività legislativa regionale nella previsione degli incentivi alle forme di collaborazione, privilegiando, nell'erogazione dei contributi, le forme più intense di collaborazione, come le fusioni e le unioni. In ogni caso, peraltro, la legislazione regionale deve essere preceduta da una procedura concertativa fra la regione e gli enti locali interessati ⁽²⁰⁾. Anche se si deve rilevare come nella maggior parte dei casi le Regioni non abbiano ancora provveduto ad esercitare le competenze loro attribuite, non mancano peraltro le eccezioni: in questo senso molto significativa ed esplicativa di una possibile politica di riorganizzazione territoriale suscettibile di essere generalizzata al resto delle Regioni, è la recente legislazione della Toscana e dell'Emilia Romagna, sulla quale si tornerà successivamente.

In termini generali occorre osservare che, sebbene le leggi siano ispirate dal medesimo intento, quello cioè di favorire la cooperazione intercomunale, le impostazioni su cui si fondano sono profondamente diverse tra loro: da un lato, la legge 142 del 1990, dall'altro, la legislazione successiva, come il d.lgs. 112 del 1998, la l. 265 del 1999, nonché lo stesso t.u. n. 267 del 2000.

Il legislatore, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, preso atto delle difficoltà incontrate dal disegno di cooperazione intercomunale presentato dalla legge 142 del 1990, si è indirizzato verso obiettivi meno ambiziosi, ma più facilmente raggiungibili. In particolare ha tentato di favorire ed incentivare, in maniera graduale e progressiva, l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi amministrativi. Il principio

²⁰ Il legislatore regionale è ulteriormente sollecitato ad intervenire anche dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., secondo la quale la materia delle forme di collaborazione tra gli enti locali sembrerebbe rientrare nella potestà legislativa residuale delle regioni.

fondamentale è rappresentato dalla gradualità delle forme e dell'intensità delle aggregazioni, le quali, lungi dal comportare automatiche fusioni alla scadenza di un termine, rappresentano la fonte di vantaggi economici in termini di finanziamenti aggiuntivi.

La recente tendenza dell'ordinamento va, dunque, decisamente nel senso di favorire il più possibile le gestioni associate. La stessa legge n. 131 del 2003 (la cd. legge "La Loggia", ossia la legge di attuazione del novellato Titolo V della Costituzione), infatti, prevede in più parti la disciplina di forme di cooperazione tra enti locali. In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lett. c), il Governo, in sede di esercizio della delega contenuta nella legge stessa per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, deve «valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurare l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i comuni»; inoltre, anche la lett. n) del medesimo comma prevede che, sempre in sede di esercizio della delega citata, il Governo deve «valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidate ai comuni».

4. Lo spartiacque: le modifiche della legge n. 265/1999

Come è noto, la disciplina dell'Unione dei comuni di cui all'art. 26 della l. 142/1990 è stata in gran parte novellata dall'art. 6, comma 5 della l. 265/1999, recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali" ⁽²¹⁾. Volendo sinteticamente individuare le

²¹ Il novellato art. 26 della l. 142/1990, (ora art. 32 del T.U.E.L.) dispone che: "1. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. 2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. 3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. 4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni. 5. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di

principali differenze rispetto alla disciplina previgente, possiamo affermare che rispetto al passato scompare il vincolo della fusione dopo 10 anni nel caso in cui le unioni abbiano ricevuto erogazioni di contributi da parte delle Regioni aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. Ora le unioni dei Comuni vengono espressamente qualificate quali *"enti locali"* e viene soppresso il limite temporale dei 10 anni: l'unione dunque non è più un ente *"a scadenza"*. Inoltre, con riferimento ai Comuni che possono costituire una unione, viene meno la previsione che questi abbiano una popolazione non superiore ai 5.000 abitanti ⁽²²⁾ e viene eliminato il vincolo dell'appartenenza alla stessa provincia da parte dei comuni che aderiscono all'unione. Anche la regola dei *"due o più comuni contermini"* viene attenuata nella previsione di *"due o più comuni di norma contermini"*. La finalità dell'unione, prima consistente *"nell'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi"*, ora concerne *l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni di loro competenza*: cade dunque il riferimento all'esercizio congiunto dei servizi. Quanto agli aspetti procedurali, alla previsione dell'*"atto costitutivo e del regolamento dell'unione"*, *"approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati"*, si sostituisce quella dell'*atto costitutivo e lo statuto dell'unione, approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie*. Inoltre, mentre nella disciplina previgente al regolamento era affidata la previsione degli organi e dei servizi da unificare, ora invece allo statuto spetta l'individuazione degli organi dell'unione, le modalità per la loro costituzione e le *funzioni* svolte dall'unione. Rispetto alla disciplina degli organi, viene meno la possibilità che gli organi dell'unione siano eletti direttamente *"secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione"*; il Presidente dell'unione deve necessariamente essere scelto tra i sindaci dei Comuni aderenti all'unione; e la previsione per cui organi dell'unione sono *"il Presidente, la Giunta e il Consiglio"* è sostituita da quella secondo la quale, oltre al Presidente, lo statuto deve prevedere *"altri organi formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati,*

dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati".

²² Si ricorda però che anche nella previsione originaria, tale regola subiva l'eccezione di cui al comma 2 dell'art. 26 della l. 142/90: ovvero poteva far parte dell'unione "non più di un comune con popolazione tra i 5.000 e i 10.000 abitanti".

garantendo la rappresentanza delle minoranze". In merito alle questioni finanziarie si stabilisce che alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidate, in luogo di "dalle stesse gestite"; viene prevista la potestà regolamentare "per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni". Infine, si prevede espressamente che i principi previsti per l'ordinamento dei comuni si applicano alle unioni "in quanto compatibili".

Per completare il quadro normativo, va rammentato che l'art. 4, comma 5 della l. 131/2003, prevede che *"il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolate"* e, come specifica il primo comma del medesimo articolo, *"la potestà normativa consiste nella potestà statutaria e nella potestà regolamentare"*. Si tratterà, poi, di capire se la disposizione in parola non faccia altro che confermare quanto già oggi previsto dal T.U.E.L agli artt. 27 e 32 o se invece vada interpretata in modo diverso.

5. Il sostegno all'associazionismo: la mancata differenziazione delle politiche regionali

Come si è visto nelle pagine che precedono, uno dei capitoli più problematici per la definizione della nuova amministrazione locale è quello relativo alla individuazione di adeguate forme di associazione tra enti locali e soprattutto tra comuni di piccole dimensioni, che possano costituire un valido strumento per superare la criticità dei dati dimensionali, organizzativi e funzionali riscontrabili in molte realtà locali.

In questo ambito le Regioni, pur nel contesto delle disposizioni statali, sono chiamate a svolgere un ruolo rilevante: spetta ad esse infatti la programmazione e l'indirizzo dei processi di aggregazione sovracomunale, definendo sia gli specifici assetti associativi per ciascun sistema regionale, sia i relativi percorsi attuativi da realizzare anche con il concorso di idonee forme di incentivazione.

Sotto questo profilo vengono in evidenza le sopra richiamate innovazioni, contenute nella l. 265/99 al programma di riordino territoriale di cui all'art. 11 della l. 142/90, il quale era stato concepito originariamente come lo strumento principale per far fronte al nanismo dei piccoli Comuni. Attraverso l'adozione del programma di riordino territoriale le Regioni venivano chiamate a determinare le linee per

l'esercizio della loro potestà legislativa di modifica delle circoscrizioni comunali, di istituzioni di nuovi Comuni e di fusione dei piccoli Comuni, aggiornando periodicamente il quadro delle revisioni da attuare tenendo conto delle forme associative nel frattempo autonomamente costituite dai Comuni. Rispetto a tale impostazione, l'applicazione concreta dello strumento del programma di riordino territoriale aveva già evidenziato la necessità di alcuni adattamenti. In particolare è interessante registrare come il legislatore regionale avesse in prevalenza cercato di attenuare la dimensione autoritativa del proprio intervento, "sia tramite la previsione di meccanismi innovativi di partecipazione delle autonomie locali alla elaborazione del programma, sia tramite l'attribuzione di contenuti ulteriori all'atto, utilizzandolo anche quale strumento di disciplina delle modalità di incentivazione regionale alle forme associative" ⁽²³⁾.

La legge n. 265/99 ha attribuito al programma di riordino territoriale il compito primario della "individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi", che pertanto diviene l'elemento centrale e prevalente rispetto agli altri possibili contenuti (modifica di circoscrizioni comunali e criteri per la corresponsione di contributi ed incentivi alla progressiva unificazione). Attraverso il programma, quindi, la Regione è chiamata ad individuare – previo accordo con i Comuni nelle apposite sedi concertative – gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni da parte dei piccoli Comuni, ambiti all'interno dei quali il coordinamento tra gli enti potrà essere realizzato "anche attraverso le Unioni", e quindi anche mediante formule associative diverse.

Dunque, la filosofia di fondo del processo di riorganizzazione territoriale puntava su forme liberamente scelte dai Comuni, ma in ambiti predeterminati: nell'ambito della previsione regionale i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, decidendo autonomamente i soggetti, le forme ed i metodi entro il termine fissato dalla Regione stessa.

Va inoltre osservato che esiste uno stretto collegamento tra l'individuazione degli ambiti ottimali operata dal programma e le leggi

²³ C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in "Le Istituzioni del federalismo", n. 2/2002, p. 305 ss, 323. Per un'analisi della legislazione regionale in tema di revisione territoriale ed un bilancio della complessiva attuazione dell'art. 11 della l. 142/90, cfr. R. FILIPPINI, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale: problematiche e prospettive*, in "Regione e governo locale", n. 5/1995, p. 599 ss.

regionali d'incentivazione all'esercizio associato delle funzioni, che devono essere adottate "nell'ambito del programma di riordino territoriale". In sostanza, dunque, lo strumento della disciplina delle forme di incentivazione si è rivelato la principale leva attraverso la quale la Regione può convincere i Comuni ad accettare di essere ricompresi in quei perimetri territoriali individuati dal programma di riordino territoriale, riconoscendo in tale ipotesi il massimo grado di contribuzione, oppure, in via ancora più rigorosa, ponendo tale elemento quale condizione per l'accesso ai contributi regionali.

Dunque, un aspetto determinante delle politiche di sostegno ai processi d'aggregazione sovracomunale, è costituito dai criteri d'incentivazione, in quanto la definizione dei meccanismi di quantificazione ed attribuzione finisce inevitabilmente per orientare, se non per condizionare, le scelte organizzative dei Comuni. Del resto, l'applicazione di medesimi criteri può dare luogo ad effetti molto diversi in relazione al contesto territoriale ed istituzionale nel quale sono applicati, tanto che si dubita della stessa possibilità di individuare criteri universalmente validi (come dimostra in parte anche la prima, problematica esperienza applicativa dei criteri di finanziamento statale previsti dal DPR n. 318/2000, che sono stati oggetto di critiche per i loro effetti distorsivi, tanto che le stesse autonomie locali hanno promosso una loro sostanziale modificazione; al riguardo la recentissima legge 20.5.2003, n. 116 all'art. 1 *quater* tenta di porre i primi rimedi).

Nel definire i criteri d'incentivazione è, infatti, necessario trovare la conciliazione tra varie esigenze: la ricerca di meccanismi che incentivino e premino le gestioni associate che comportano la maggiore integrazione tra le strutture, ai fini di efficienza ed economicità; lo stimolo a sperimentare la gestione associata nel maggior numero possibile di settori, anche in quelli che tradizionalmente ne sono stati esclusi; l'opportunità di estendere il ricorso al modello associativo per funzioni nuove, che per la prima volta i Comuni si trovano ad esercitare (si pensi, ad esempio, alle funzioni in materia di sportello unico per le attività produttive).

Nel paragrafo successivo - dopo un breve *excursus* sulle incentivazioni nazionali - sarà analizzata la normativa regionale in materia di associazionismo intercomunale, con particolare riguardo alle incentivazioni a sostegno delle unioni di Comuni. Un dato che emerge chiaramente, oltre al forte ritardo di molte Regioni nel dettare una disciplina organica nella materia di che trattasi, è dato a parer nostro

dalla scarsa capacità delle stesse Regioni di prospettare soluzioni innovative ed originali rispetto alle "linee guida" dettate dal legislatore nazionale, limitandosi per lo più, tranne alcune eccezioni, ad una disciplina analitica dei criteri di finanziamento delle forme di aggregazione intercomunali. Lo stesso discorso valga anche per le Regioni a statuto speciale, con l'aggravante, se così può dirsi, che con la legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, sono stati modificati gli statuti di Val d'Aosta, Sardegna, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia al fine di riconoscere a tutte la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni⁽²⁴⁾. Si poteva trattare allora di sperimentare, su scala più vasta, la concreta possibilità di costruire *diversi* sistemi regionali di autonomie locali. Successivamente a questa riforma però, solo due delle Regioni speciali si sono date una legislazione organica sull'ordinamento degli enti locali (Val d'Aosta e Trentino Alto Adige), limitandosi invece le altre regioni a disciplinare solamente alcuni segmenti della materia. Com'è stato opportunamente rilevato, "in nessuna di queste leggi sono state introdotte rilevanti soluzioni differenziate [...]. Più frequentemente le Regioni speciali si sono orientate in realtà ad adattare i propri ordinamenti alle innovazioni amministrative sviluppatesi a livello nazionale – salvo alcune particolarità minori – in maniera pedissequa e acritica. Anche in questa materia si può constatare, dunque, che l'esperienza del regionalismo italiano, persino quello speciale, non è servita a creare elementi di verace differenziazione dei sistemi regionali, ma ha prodotto, al più, alcune sperimentazioni marginali"⁽²⁵⁾.

La riflessione sull'esperienza delle Regioni a statuto speciale ci introduce al tema, peraltro ancora non sufficientemente esplorato, della potestà ordinamentale delle Regioni ordinarie sulla disciplina degli enti

²⁴ Va precisato che prima della legge costituzionale n. 2 del 1993 solo la regione Sicilia era dotata di ampi poteri ordinamentali. Alla regione Sicilia, in base allo statuto (art. 15), spetta la legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali. Le altre regioni ad autonomia speciale disponevano invece di competenze, di varia qualificazione, ma sempre parziali. La Valle d'Aosta disponeva di competenza esclusiva in materia di circoscrizioni territoriali dei comuni, la Sardegna in ordine alla modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle province esistenti, il Trentino Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia disponevano di competenza concorrente anche sull'ordinamento dei comuni ma non sull'ordinamento delle province (cui nella prima delle due regioni, ma non nell'altra, spetta uno speciale *status* garantito dalla costituzione. Sul regionalismo differenziato e sulle sue opportunità si veda M. De Angelis, "El nuevo art. 116 de la Constitución italiana: primeras reflexiones", in *Iustitia administrativa*, Madrid, 2003.

²⁵ A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in A. FERRARA – G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 254-255.

locali, e precipuamente sulle forme di aggregazione intercomunale, a seguito della novella costituzionale del 2001. La revisione costituzionale del Titolo V ha infatti rotto la tradizionale nozione unitaria di ordinamento degli enti locali così come si ricavava dall'interpretazione del vecchio art. 128, riservando alla legge statale esclusivamente i poteri ordinamentali indicati dall'art. 117, comma 2, lett. p) (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) nonché dall'art. 133, comma 1 (mutamento delle circoscrizioni provinciali e istituzioni di nuove Province) ⁽²⁶⁾. In particolare, tra i profili significativi dell'ordinamento degli enti locali che possono essere disciplinati dalle Regioni, vanno menzionati, ai fini che qui interessano:

- la disciplina delle circoscrizioni territoriali dei comuni (come si è già rammentato in precedenza, la competenza regionale, da concorrente che era, diventa residuale, con il solo limite del rispetto del principio della consultazione delle popolazioni interessate);
- la disciplina dell'ordinamento degli enti locali non dotati di autonomia costituzionale (ad esempio le comunità montane), compresa la loro istituzione e soppressione²⁷;
- la disciplina dell'organizzazione sovracomunale o sovraprovinciale (ad esempio le forme associative e le unioni).

Va osservato inoltre che nella sentenza n. 244 del 2005, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in via incidentale sulla legittimità della legge della regione Molise n. 12 del 2002 (concernente il riordino e la ridefinizione delle comunità montane) nella parte in cui *"affida ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del Consiglio della Comunità montana"*, chiarisce alcuni aspetti importanti ai fini del nostro discorso. Infatti all'eccezione mossa dal giudice *a quo* secondo la quale *"la Comunità montana non è un ente sub regionale, ma un ente a carattere associativo intercomunale, una forma di rappresentanza di Comunità, vale a dire collettività qualificate dall'appartenenza alla zona montana, cui si applicano, ai sensi degli artt. 28, comma 7, e 32, comma 5, del*

²⁶ Sul punto cfr. F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *"Le Regioni"*, n. 2/3 2002, p. 409 ss.; A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle funzioni fondamentali*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 157 ss.

²⁷ Cfr. Corte cost., sentenze nn. 229 del 2001 e 244 del 2005.

T.u.e.l., i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni", la Corte replica chiarendo la portata della disposizione costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. Ad avviso del giudice delle leggi, infatti, la "legislazione elettorale" e "gli organi di governo", quali ambiti materiali riservati alla potestà esclusiva dello Stato, sono da intendersi con esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e tale indicazione deve ritenersi pertanto tassativa. Da questa premessa ne discende la conseguenza che "la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione".

Sul tema è inoltre opportuno richiamare il parere reso dal Consiglio di Stato ⁽²⁸⁾ sullo schema di regolamento predisposto dal Ministero dell'Interno a modifica ed integrazione del decreto, adottato dal medesimo Dicastero, n. 318 del 2000. Lo schema di regolamento in parola, modificava ed integrava in più punti il regolamento adottato con decreto del Ministro dell'Interno in data 1° settembre 2000, n. 318, disciplinante la ripartizione dei contributi spettanti ai Comuni istituiti a seguito di procedure di fusioni, alle unioni di Comuni ed alle comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali.

Va puntualizzato che il decreto n. 318 del 2000 trovava il suo fondamento normativo nell'art. 6, comma 8, della legge 3 agosto 1999, n.265, che demandava ad un successivo decreto del Ministro dell'Interno la determinazione dei criteri di ripartizione dei contributi in questione. Successivamente, con ulteriori disposizioni legislative, sono stati dettati criteri nuovi diretti ad escludere comunque dalla ripartizione dei fondi statali i Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti (art. 31, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289), e a precisare meglio, nel caso di unioni di Comuni, i criteri da applicare nei confronti dei Comuni più piccoli, con popolazione superiore ai 5000 abitanti ma inferiore comunque ai 30.000 (art.1 *quater*, comma 8, della legge n. 116 del 2003, di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 50 del 31 marzo 2003) ⁽²⁹⁾. Nel parere sul citato schema di regolamento, il

²⁸ Sezione Consultiva per gli atti normativi, n. 9345 del 30 agosto 2004.

²⁹ Lo scopo dichiarato dello schema in esame era quello di tenere conto delle esperienze maturate e ad ovviare, visti i limitati fondi stanziati, agli squilibri derivanti dalla corresponsione di contributi ad unioni cui partecipino enti di rilevante dimensione demografica. Si trattava, insomma, di rafforzare la garanzia che i contributi statali vengano attribuiti alle unioni di Comuni che effettivamente necessitano di risorse.

Consiglio di Stato, nel procedere allo scrutinio della possibile base costituzionale, precisa che "non si tratta [...] di disciplinare le funzioni fondamentali e gli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma secondo); né di regolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma secondo, lett. m); né di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere squilibri economici sociali, secondo lo schema dell'art. 119, quinto comma, della Cost."

Secondo il Consiglio di Stato il regolamento sottoposto al suo parere contiene una articolata tipologia di interventi finanziari che promuovono, direttamente con fondi statali, la fusione di comuni, l'unione di comuni e di comunità montane che intendono svolgere in forma associata l'esercizio di funzioni comunali; tuttavia, "tali interventi che risultavano sicuramente ammissibili nel precedente contesto costituzionale, trovano con difficoltà una collocazione normativa coerente nel nuovo contesto segnato da un riparto di competenze legislative e soprattutto regolamentari assai più netto e preciso". Dunque, il Governo, nel caso in esame, avrebbe ben potuto limitarsi, senza intermediazione dell'esercizio di nuovi poteri regolamentari, a determinare direttamente il *quantum* delle risorse già stanziato nel bilancio di previsione dello Stato da utilizzare per le finalità di cui al decreto n. 318 del 2000, mettendolo a disposizione delle normative regionali secondarie che avrebbero potuto dare ulteriore concreta attuazione al riparto, peraltro integrandolo con lo svolgimento di ulteriori criteri. In sostanza, chiarisce il giudice di Palazzo Spada, "le regioni, sulla base degli strumenti di coordinamento già vigenti [...] ben avrebbero potuto trovare opportune intese per ripartire tali fondi statali, fino al loro esaurimento, sulla base di programmi regionali, assunti nell'esercizio dei rispettivi poteri regolamentari e come premessa di eventuali normative legislative regionali di modifica dei criteri statali in vigore" ⁽³⁰⁾.

³⁰ Si deve tuttavia dar conto del fatto che, malgrado i rilievi critici sopra esposti, il Consiglio di Stato nel suo parere "salva", se così può dirsi, lo schema di regolamento. Così, infatti, conclude: "Tuttavia, appare piuttosto chiaro, anche sulla base dei pareri richiesti alle associazioni di categoria degli enti locali interessati, che il Ministero dell'Interno comunque intende fare premio ad esigenze, oggettivamente riconoscibili, di gestione ordinata di una fase transitoria e con effetti finanziari limitati alla utilizzazione delle risorse stanziato per il solo esercizio 2004, esigenze grosso modo riconducibili all'area del coordinamento (in via d'urgenza) della finanza pubblica. In questa ottica, superando le riserve svolte in precedenza, ed aderendo in buona sostanza ad una situazione di necessità ed urgenza riconosciuta anche dalla stessa Conferenza unificata del 29 aprile 2004, nel primo dei considerata del parere favorevole reso in pari data, questa Sezione non ha

In conclusione, possiamo osservare che per ciò che riguarda le forme associative, la scelta del nuovo Titolo V della Costituzione è stata quella di consentire altresì una forte differenziazione dei modelli regionali, anche se, come è stato puntualmente notato in dottrina, "resta il problema se questa forte differenziazione debba trovare o meno alcuni limiti in principi generalissimi" ⁽³¹⁾.

6. La legislazione regionale in materia di associazionismo intercomunale. In particolare gli strumenti di incentivazione

6.1 Gli strumenti di incentivazione: contributi statali e risorse proprie

Per lo svolgimento delle funzioni ad esse affidate, le Unioni – come gli altri enti territoriali – necessitano di risorse di varia natura.

Focalizzando l'attenzione sulle risorse finanziarie merita attenzione l'art. 5 del T.U.E.L che prevede un certo margine di autonomia impositiva prescrivendo – e riprendendo quanto già previsto nelle norme della legge n. 142 del 1990 – che a tali enti "competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati". Si può giustificare tale competenza con la necessità di semplificare le procedure di accertamento e di riscossione, in modo da evitare inutili passaggi attraverso i comuni impositori ⁽³²⁾.

L'esperienza rileva che tale facoltà viene esercitata dalle Unioni solo raramente, in quanto, nella generalità dei casi, si provvede al trasferimento dell'introito dei fondi relativi ai servizi affidati alle Unioni ⁽³³⁾. In particolare, le prime fasi di vita degli enti locali in oggetto risultano poggiare fondamentalmente sulle risorse finanziarie erogate dallo Stato e dalle Regioni.

Per quanto riguarda il sostegno statale giova ricordare che i primi incentivi si riscontrano in alcune leggi finanziarie della seconda metà

riserve sostanziali da muovere al merito delle scelte recate dallo schema in esame. In questa prospettiva diviene però cruciale, come suggerisce la Conferenza unificata nel parere prima richiamato, proprio sulla base del principio costituzionale di leale collaborazione, dare avvio immediato ad un tavolo di lavoro misto tra Stato, Regioni ed associazioni nazionali rappresentative delle Autonomie locali".

³¹ Così F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 429.

³² Cfr. E. RACCA, "Piccoli e grandi, separati in casa", in "Guida agli enti locali", n. 33/1999

³³ Fonte: Dipartimento Affari interni e Territoriali del Ministero dell'interno, Direzione generale per la finanza locale.

degli anni Novanta: e precisamente l'art. 1, comma 164, lett. d) della legge per il 1997⁽³⁴⁾ e l'art. 31, comma 12 della legge per il 1998⁽³⁵⁾. Tuttavia, la concreta operazione finanziaria prende vita solo con l'emanazione dell'art. 6, comma 8 della legge n. 265/1999 che affida al Ministero dell'Interno il compito di definire con decreto, sentita la Conferenza unificata, i criteri per l'utilizzo di queste risorse. Tali criteri vengono emanati con decreto n.318 del 1° settembre 2000⁽³⁶⁾, il quale contiene norme dalle quali si desume il *favor* per le Unioni, alle quali è destinata una percentuale di fondi maggiore rispetto alle altre forme di esercizio associato di funzioni⁽³⁷⁾. In altre parole, il sistema di ripartizione dei contributi statali delineato nel 2000 asseconda, senza condizionarlo, lo sviluppo delle Unioni, garantendo i contributi sia alle Unioni di piccole dimensioni che a quelle di prima esperienza.

Dopo l'emanazione del T.U.E.L. il sostegno finanziario alle Unioni risulta di anno in anno crescente e si riscontra nelle legge finanziarie per il 2001, all'art. 53, comma 10⁽³⁸⁾, per il 2002, all'art.?.⁽³⁹⁾ e per il 2003, all'art. 31, commi 2 e 6⁽⁴⁰⁾. Nel 2003, in particolare, il legislatore ritorna⁽⁴¹⁾ sugli aspetti relativi alla ripartizione dei contributi previsti nella legge finanziaria in quanto talune norme sono antinomiche con quelle di cui al D.M. n. 318/2000⁽⁴²⁾. Le disposizioni della legge finanziaria, infatti, erano tali da aumentare il peso assunto da alcune Unioni formate da grandi Comuni che, grazie al parametro della popolazione, avevano ottenuto contributi straordinari molto consistenti,

³⁴ Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

³⁵ Legge 23 dicembre 1997, n. 448.

³⁶ Cfr. E RACCA, *Gli incentivi per l'esercizio associato di funzioni*, in "Guida agli enti locali", n. 28/2001. Il decreto concernente il contributo alle unioni dei comuni, è stato modificato il 1° ottobre 2004, con decreto n. 289 pubblicato sulla G.U. n. 283 del 2 ottobre 2004.

³⁷ Si noti che nei casi in cui tutti i Comuni appartenenti all'Unione facciano parte della medesima comunità montana, i contributi ottenuti per l'esercizio associato dei servizi vanno diminuiti del 10%. Al contrario, qualora l'Unione di comuni coincida esattamente con gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni, individuati ai sensi del d.lgs. n.112/1998, i contributi sono aumentati del 5%. E' appena il caso di ricordare che i contributi vanno richiesti secondo schemi predisposti dallo stesso Ministero (si veda d.m. 2 luglio 2001 recante l'approvazione dei *modelli di certificati per la richiesta e la determinazione del contributo erariale da attribuire alle Unioni dei comuni e alle Comunità montane svolgenti esercizio associato di funzioni comunali*).

³⁸ Legge n. 388 del 2000

³⁹ In ques'ultimo anno, le Unioni crescono di numero al punto da rendere necessari ulteriori stanziamenti cui si provvede con il c.d. decreto salva bilanci n. 13 del 2002, successivamente convertito con legge n. 75 del 2002.

⁴⁰ Legge n. 289 del 2002.

⁴¹ Con il decreto legge n. 50, successivamente convertito con la legge n. 116 del 2003. Si veda specificamente l'art. 1-quater, commi 7 e 8

⁴² Cfr. la precedente nota n. 29

vanificando, dunque, l'obiettivo volto ad incentivare soprattutto le Unioni come strumento in vista del superamento dell'elevata frammentazione dei piccoli Comuni.

Con la legge finanziaria per il 2004 (⁴³), il sostegno finanziario diminuisce e risulta strettamente collegato all'effettivo esercizio di servizi associati (⁴⁴).

6.2 Le incentivazioni regionali (scheda)

La regione Abruzzo

La legge regionale 17 dicembre 1997 n. 143 recante "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni", (così come modificata dalla legge regionale 29 marzo 2001, n. 11) all'art. 9 ha disciplinato l'Unione dei comuni. Si prevede che:

- "1. Salvo quanto disposto dall'art. 32 del *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, la Regione Abruzzo promuove le Unioni di Comuni e incentiva le Unioni di Comuni che, accorpati, raggiungano una popolazione di almeno 5.000 abitanti, secondo i dati ISTAT dell'ultimo censimento della popolazione.
2. Le unioni di Comuni devono rispondere ad esigenze di più razionale assetto del territorio, nonché ad una più funzionale ed economica gestione delle funzioni e dei servizi.
3. La Regione provvede ad erogare alle Unioni, su richiesta di queste ultime, contributi annuali aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli Comuni, graduandoli sulla base di uno o più dei seguenti criteri:
 - a) appartenenza ad una Unione costituita da Comunità montane almeno della metà dei Comuni aderenti all'Unione;
 - b) numero di abitanti dell'Unione;
 - c) indice di spopolamento;
 - d) estensione territoriale dell'Unione;
 - e) numero dei Comuni aderenti all'Unione e natura delle funzioni e dei servizi intercomunali attivati;

⁴³ Legge n. 350 del 2003

⁴⁴ L'attenzione, dunque, va spostata sulla verifica dell'effettivo esercizio dei servizi in forma associata e sui meccanismi di certificazione.

f) nell'ipotesi di Unioni e fusioni i contributi sono maggiorati rispetto ad altre forme di gestione sovracomunale;

Le specifiche modalità per la concessione dei contributi, da parte della Regione, saranno predeterminate con successivo atto di Giunta regionale da pubblicare sul BURA.

4. La Regione assicura, altresì, ai Comuni dell'unione, su richiesta di queste ultime, priorità nel riparto dei finanziamenti regionali derivanti da leggi di Settore.

5. Per le Unioni che deliberano, su conforme proposta dei Consigli Comunali interessati, di procedere alla fusione, sono previsti ulteriori benefici, oltre a quelli disciplinati dai commi precedenti, secondo modalità da definire con successivo atto di Giunta regionale.

6. [Le Comunità Montane possono essere trasformate in Unioni di Comuni, anche in deroga ai limiti di popolazioni, se i Consigli dei Comuni appartenenti ad esse deliberano in tal senso, a maggioranza assoluta dei componenti] ⁽⁴⁵⁾.

7. [L'Unione è incompatibile con il mantenimento in essere di consorzi costituiti tra gli stessi enti locali che la compongono] ⁽⁴⁶⁾.

8. Qualora esistano forme associative di cui al capo V del *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, tra Comuni che aderiscono all'Unione e tra quelli che non vi aderiscono, va verificata, prioritariamente, la relativa compatibilità."

Per quanto riguarda l'anno 2004, i "criteri e le modalità per la concessione di contributi alle Unioni di comuni montani ed alle Unioni di Comuni non montani per l'esercizio associato di funzioni e/o servizi" sono stati fissati dalla Delib.G.R. 30 aprile 2004, n. 302 ⁽⁴⁷⁾. In particolare, con riferimento alla concessione di contributi alle Unioni di Comuni montani e non montani che raggiungano la soglia minima di 5.000 abitanti, i criteri sono i seguenti.

Fatta eccezione per i contributi straordinari *una tantum* ⁽⁴⁸⁾, i contributi ordinari sono assegnati alle Unioni che abbiano effettivamente

⁴⁵ Comma abrogato dall'art. 31, comma 1, lettera d), *L.R. 29 marzo 2001, n. 1*.

⁴⁶ Comma abrogato dall'art. 31, comma 1, lettera d), *L.R. 29 marzo 2001, n. 1*.

⁴⁷ Per l'anno 2005 si veda invece la deliberazione della giunta regionale 14/03/2005 n° 317 (BURA n° 21 del 27/04/2005)

⁴⁸ "Sono contributi assegnati esclusivamente alle Unioni di nuova costituzione che non abbiano già usufruito del medesimo contributo. L'ammontare del contributo straordinario è pari a:

- Euro 7.000,00 per ogni Comune facente parte delle UNIONI fino a 10.000 abitanti;
- Euro 11.000,00 per ogni Comune facente parte delle UNIONI da 10.001 a 20.000 abitanti;
- Euro 7.000,00 per ogni Comune facente parte delle UNIONI oltre 20.001 abitanti.

e direttamente svolto, nel corso del 2004, un minimo 3 servizi e/o funzioni per un periodo di almeno 3 mesi precedente la data di trasmissione della domanda di finanziamento. I servizi e/o funzioni devono essere quelli tassativamente inclusi in un apposito allegato. Non sono invece prese in considerazione i servizi e/o le funzioni svolte da Consorzi, Società, Istituzioni, ovvero altri soggetti appositamente costituiti, che non siano Unioni.

Per ciò che riguarda la suddivisione dei contributi ordinari, l'importo è ripartito per una quota pari all'85% alle Unioni di Comuni montani, e per una quota pari al 15% alle Unioni di Comuni non montani. Sono escluse dall'assegnazione dei contributi ordinari le Unioni che non abbiano svolto direttamente ed effettivamente un minimo di 3 funzioni e/o servizi, e quelle che non abbiano provveduto ad esercitarle per almeno tre mesi antecedenti la data di presentazione della domanda.

Il contributo ordinario è concesso in relazione al numero delle funzioni e/o servizi effettivamente e direttamente svolti dall'Unione, con esclusione di incarichi professionali, studi di fattibilità e realizzazione di opere pubbliche ⁽⁴⁹⁾. Per la gestione di servizi e/o funzioni da parte dell'Unione è necessario dimostrare che i Comuni che fanno parte

Il numero di abitanti residenti è desunto dai dati del censimento ISTAT dell'anno 2001."

⁴⁹ Per quanto riguarda le modalità di assegnazione dei contributi ordinari, è previsto che:
"A ciascuna funzione e/o a ciascun servizio erogato a favore di tutti i Comuni componenti l'Unione sarà attribuito un coefficiente pari ad una unità. Qualora la funzione e/o il servizio non sia erogato a tutti i Comuni, tale coefficiente risulterà dalla divisione del numero dei Comuni serviti per il totale dei Comuni componenti l'Unione. Per le Unioni con numerosità superiore a 12, si procede ad una riduzione percentuale del 2,5 per ogni Comune che non ha delegato l'esercizio della funzione e/o servizio all'Unione di appartenenza la somma di tutti i coefficienti costituirà la quota attribuita a ciascuna Unione. (Esempio a): l'Unione X è composta da 10 Comuni. Per il servizio e/o la funzione A che l'unione svolge a favore di 10 Comuni sarà attribuito un coefficiente pari a $(10/10) = 1$; per il servizio e/o la funzione B che l'Unione svolge a favore di 3 Comuni sarà attribuito un coefficiente pari a $(3/10) = 0,3$; per il servizio e/o la funzione C che l'Unione svolge a favore di 5 Comuni sarà attribuito un coefficiente pari a $(5/10) = 0,5$. La quota attribuita all'Unione X sarà così determinata:

$(1+0,3+0,5) = 1,8$. - Esempio b): l'Unione Y è composta da 14 Comuni - coefficiente pari a $(14/14) = 1$; se svolge un servizio e/o funzione per 11 Comuni subirà una penalizzazione, per la singola contribuzione, pari al 7,5% ($2,5 \times 3$) invece che di $3/14$ (pari a 21,44 %). La somma complessiva disponibile, da destinare alla contribuzione ordinaria, verrà divisa per la somma delle singole quote di riparto. Il risultato ottenuto verrà moltiplicato per la quota di riparto appartenente a ciascuna Unione e costituirà l'importo del contributo assegnato alla medesima". E' previsto anche un meccanismo di premialità: " Alle Unioni che hanno aumentato, rispetto all'annualità 2003, il numero dei servizi e/o funzioni gestiti su delega dei Comuni membri, è concessa una premialità, con riferimento al computo del coefficiente relativo alla singola contribuzione. Lo stesso sarà calcolato con una maggiorazione pari al 20%, sul coefficiente definito con le modalità del precedente punto 4)".

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

dell'Unione abbiano delegato la complessità della funzione e/o del servizio all'Unione; non è incentivabile una singola attività all'interno dell'esercizio della funzione e/o del servizio (es.: nel caso della funzione "Promozione turistica" occorre che sia stata delegata all'Unione la funzione complessivamente intesa e, pertanto, non sarà incentivabile una singola manifestazione anche se ripetuta annualmente, tipo sagra paesana).

La regione Basilicata

Con legge regionale n. 10/2002 (art.22) è stato istituito il Fondo di Coesione Interna della Regione Basilicata per il sostegno dei comuni più svantaggiati della Regione. Negli anni 2002 e 2003, i Comuni beneficiari dei finanziamenti sono quelli che al 21/10/01 avevano una popolazione residente non superiore a 2000 unità e un tasso migratorio pari o superiore al 5% (i Comuni che rispondono a tali caratteristiche sono in totale 45). Il Fondo ha previsto tramite bandi regionali l'incentivazione e la promozione di servizi previsti in forma associata con riferimento alle seguenti funzioni amministrative comunali: *polizia municipale, personale, informatica e statistica, servizi cimiteriali, protezione civile, sviluppo economico, ecc.*, con esclusione delle funzioni di segreteria comunale, ed i seguenti settori: *trasporto locale e scolastico, raccolta differenziata, sportello unico per le imprese, promozione e orientamento al turismo, promozione di prodotti tipici, polizia municipale, servizi cimiteriali, protezione civile*. Le formule messe a disposizione per la gestione in forma associata di funzioni degli enti locali, vanno dalle Comunità Montane alle Unioni di comuni, alle associazioni di comuni. E' stata data ampia libertà di scelta: come unico vincolo è stata posta una soglia ottimale minima di 6.000 abitanti. Le proposte candidate all'accesso alle risorse del fondo per l'annualità 2003 destinate alla gestione in forma associata di servizi e funzioni comunali, hanno prefigurato un quadro ben definito delle aggregazioni comunali. Tra le 13 proposte, in 7 casi è emersa l'identificazione della Comunità Montana di appartenenza dei Comuni quale ente capofila per la gestione associata di servizi, nei restanti 6 casi sono stati i Comuni gli enti prescelti a guidare l'aggregazione comunale.

La regione Calabria

Per la regione Calabria si deve far riferimento alla legge regionale del 12 agosto 2002, n. 34, concernente il "Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali". In particolare l'art. 4, disciplinante l'"esercizio associato delle funzioni e definizione dei livelli ottimali" prevede, in attuazione dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minore dimensione demografica, che siano determinati, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, i livelli ottimali di esercizio delle funzioni. Questi in particolare sono individuati "secondo indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo". Lo stesso atto che individua i livelli ottimali definisce gli incentivi per promuovere l'esercizio associato delle funzioni e ne fissa principi e criteri direttivi, "in conformità a quanto stabilito dal capo V del titolo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". I Comuni interessati e d'intesa tra loro, "in coerenza e in armonia con le disposizioni regionali", individuano gli strumenti, le forme e le metodologie per attuare l'esercizio associato delle funzioni conferite e ne danno comunicazione alla Giunta regionale. In caso di inadempienza da parte dei Comuni interessati, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, conferisce le funzioni relative alla Provincia competente per territorio che le esercita entro i successivi sessanta giorni. Trascorso inutilmente il termine, la Regione esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali.

Va rilevato che al comma 7 dell'art. 4 si enuncia che " La Regione promuove le Unioni tra i Comuni anche per le finalità di cui all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267." Nei commi successivi si prevede inoltre che "la decisione sulla fusione dei Comuni è rimessa alla libera iniziativa degli stessi, in qualunque fase o stadio dell'esperienza dell'Unione. La legge regionale che sancisce la fusione è, in ogni caso, preceduta da referendum consultivo tra le popolazioni interessate."

La regione Campania

La legge regionale 12 novembre 2004, n. 8 (legge finanziaria regionale 2004) prevede all'art. 5 che "al fine di favorire lo sviluppo dei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti è istituito, a partire dal

corrente esercizio finanziario, un fondo regionale annuale ordinario di Euro 5.000.000,00 a gravare sulla U.P.B. 1.82.227 per investimenti e opere pubbliche proposte dai comuni, con le modalità ed i criteri di cui alla legge regionale n. 51/1978. Prioritariamente ed in misura non inferiore al 50% dello stanziamento complessivo, detto fondo è destinato alla incentivazione di opere intercomunali". Prosegue poi la legge prevedendo che "l'assessorato regionale agli enti locali promuove l'esercizio associato di funzioni e servizi dei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, organizzando ambiti di unione di comuni non rientranti nelle comunità montane. Per tali unioni di comuni è istituito un fondo unico regionale per la incentivazione dei servizi associati intercomunali fissato per l'anno 2004 in Euro 2.000.000,00".

La regione Emilia Romagna

Dal punto di vista temporale, l'analisi s'incentra principalmente sulla fase successiva all'entrata in vigore della l.r.n. 11/2001: ciò non solo per ragioni di ordine giuridico, ma anche per motivi di ordine sostanziale. Certamente, la promozione dei processi di cooperazione strutturale tra i Comuni era già fortemente presente nella legislazione regionale precedente: basti pensare alla legge regionale n. 24/1996, con la quale fu dettata la prima disciplina del Programma di riordino territoriale e le misure d'incentivazione finanziaria alle Unioni e fusioni tra Comuni. Quest'obiettivo è stato coerentemente ripreso e sviluppato dalla l.r. n. 3/1999 di riforma del sistema regionale e locale, che ha introdotto una disciplina in ordine ai cd. "ambiti ottimali" per l'esercizio di funzioni e servizi comunali incentrata sulla iniziativa volontaria dei Comuni, ed ha creato la figura dell'associazione intercomunale come forma più flessibile (anche se strutturata) di aggregazione. Tuttavia, la legge regionale n. 11/2001 può considerarsi un vero e proprio spartiacque tra il sistema precedente, fondato sui principi della legge n.142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, e quello successivo, imperniato sui principi contenuti nelle leggi statali di riforma in tema di decentramento amministrativo e di ordinamento locale.

La legge regionale n. 11/2001 è fondata su alcuni essenziali pilastri:
1) la volontarietà del processo associativo: viene confermata la scelta, già compiuta nella legge regionale n. 3/1999, di privilegiare le libere manifestazioni di volontà dei Comuni nell'individuazione degli ambiti

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

ottimali di gestione (a tal fine il Programma di riordino territoriale effettua la "ricognizione" degli ambiti territoriali, coincidenti in ogni caso con le forme associative: art. 9);

2) il favore per la scelta di un ambito tendenzialmente stabile ed unitario per la gestione associata: a questo presupposto sono legate le norme volte a riconoscere l'accesso ai contributi regionali solo alle forme associative di tipo strutturale quali le Unioni, le Associazioni intercomunali e le Comunità montane (art. 11); a disincentivare la sovrapposizione tra le forme associative (art. 14); a valorizzare le Comunità montane come ambito associativo già esistente (art. 4), anche ricercando forme più flessibili di gestione al loro interno (art. 13). Anche in questo caso, tale scelta non è fondata su mere ragioni di simmetria istituzionale, né sulla (pure legittima) preoccupazione di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e responsabilità e dispersione delle risorse, ma da una ragione sostanziale, ovvero la ricerca della massima integrazione tra le funzioni svolte in forma associata, in modo da favorire un visione unitaria delle stesse e di creare le condizioni per un diverso livello "qualitativo" di integrazione tra i Comuni coinvolti (non solo di tipo gestionale, ma anche nella programmazione, nell'indirizzo e nella normazione);

3) il favore per le gestioni associate che realizzino la massima integrazione tra gli uffici ed il personale, mediante finanziamenti commisurati il più possibile al contenuto delle attività più che ai dati dimensionali degli enti partecipanti (art. 14);

4) la pluralità degli strumenti di sostegno regionale: ai finanziamenti (che devono peraltro sostenere l'avvio della gestione, ed avere una durata limitata ad un quinquennio) devono accompagnarsi altri strumenti di supporto, come i contributi per studi di fattibilità e la consulenza tecnico-giuridica alle forme associative.

Parallelamente, anche le leggi regionali di settore devono adottare criteri preferenziali per gli interventi posti in essere in forma associata dai Comuni (ed in particolare nelle forme previste dalla l.r.n. 11/2001).

Tra i punti qualificanti della legislazione regionale in tema di forme associative, vi è senz'altro la scelta di valorizzare lo strumento del Programma di riordino territoriale. Proprio il rilievo dato a questo strumento contraddistingue la politica legislativa della Regione Emilia-Romagna. Si osservi peraltro che la Toscana è l'unica altra Regione ad

avere completato il quadro normativo necessario all'adozione del primo Programma di riordino territoriale ⁽⁵⁰⁾.

Nella legge regionale n. 11/2001 risulta particolarmente stretto il collegamento tra l'individuazione degli ambiti ottimali e la disciplina dei criteri di concessione dei contributi: infatti, costituiscono in ogni caso ambiti ottimali gli ambiti territoriali delle Unioni e delle Comunità Montane nonché quelli delle Associazioni intercomunali. In linea di massima, quindi, gli ambiti riconosciuti come ottimali dalla Regione coincidono con quelli delle forme associative strutturate sovracomunali (sia quelle volontarie, sia le Comunità montane), a loro volta destinatarie dei finanziamenti.

In relazione al procedimento di adozione del Programma, la l.r. n.11/2001 prevede il coinvolgimento degli enti locali sia nella fase di iniziativa (esso è, infatti, predisposto sulla base delle loro proposte) sia in fase decisoria (l'adozione prevede, infatti, un necessario passaggio per la Conferenza Regione-Autonomie locali); ed attribuisce la competenza alla Giunta regionale (anche questa è una scelta del tutto peculiare della nostra Regione), favorendo in tal modo quella flessibilità ed adattabilità del Programma alle esigenze dei Comuni che hanno consentito - come già ricordato - un suo frequente e tempestivo aggiornamento. Il fondamentale ruolo del Consiglio viene comunque salvaguardato riservando a tale organo l'individuazione degli indirizzi sulla base dei quali il Programma viene formulato.

La l.r. n. 11/2001 ha fissato, quale criterio principale, quello della preferenza per l'esercizio associato di funzioni e servizi in grado di realizzare la massima integrazione tra il personale e le strutture (art. 14). Ha inoltre previsto una fase di verifica dell'effettivo avvio delle gestioni associate già finanziate. Queste essenziali indicazioni hanno poi trovato attuazione e specificazione nelle previsioni del Programma di riordino territoriale, ed in particolare nella parte seconda dedicata alla individuazione dei criteri di incentivazione. In particolare, nel Programma hanno trovato specifica indicazione i modelli organizzativi che soddisfano il requisito della massima integrazione (gli uffici unici e gli uffici istituiti dagli enti sovracomunali), ai quali si applica una maggiorazione del contributo.

⁵⁰ Al contrario, la Regione Emilia Romagna, dalla data di entrata in vigore della l.r. n. 11/2001, ha provveduto non solo all'adozione del primo Programma (deliberazione della Giunta Regionale n. 1113/2001), ma anche a due successivi aggiornamenti (Deliberazioni della Giunta regionale n. 496/2002 e n. 2621/2002).

Sempre al Programma di riordino territoriale si deve l'inserimento di criteri di maggiorazione degli incentivi a favore delle realtà di minore dimensione demografica.

Si sono poi perfezionati (anche con i successivi aggiornamenti al Programma) i criteri per valutare il requisito della c.d. effettività delle gestioni associate, e parallelamente le modalità per la verifica successiva dello stato d'avanzamento delle gestioni stesse. Il Programma di riordino territoriale ha inoltre previsto uno specifico contributo per l'uniformazione dei regolamenti e degli atti amministrativi generali dei Comuni associati, ritenuta di per sé un fattore di maggiore coesione e funzionalità delle gestioni associate

Quanto alla tipologia delle funzioni e dei servizi associati valutati ai fini della quantificazione dei si sono attribuiti contributi più elevati a funzioni e servizi di amministrazione generale (che rappresentano di per sé elementi d'integrazione stabile tra gli enti) o di particolare complessità operativa.

Anche su questo versante, i successivi aggiornamenti al Programma di riordino territoriale hanno operato nella direzione di una specificazione delle funzioni e dei servizi finanziabili (alcune voci generali sono state suddivise in modo da consentire l'accesso ai contributi anche per lo svolgimento di parti di una più ampia funzione o servizio) ma anche di una loro estensione (si veda in particolare l'ultimo aggiornamento che ha inserito nell'elenco delle funzioni ammesse a contributo anche gli uffici di piano, gli U.R.P. associati e le funzioni di difesa civica).

La regione Lazio

Si deve dar conto che la legge n. 30 del 1996, recante "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali", si caratterizzava per la possibilità di scelta da parte dei comuni di costituire un'unione e di pervenire alla fusione, entro dieci anni dalla costituzione della stessa.

L'art. 6 ⁽⁵¹⁾, innovativo nella sua elaborazione, appariva sostanzialmente diverso rispetto alla precedente impostazione normativa

⁵¹ L' articolo 6 della legge in questione disponeva che "entro dieci anni dalla data di costituzione dell'Unione, i Comuni, qualora intendano pervenire alla fusione, devono inoltrare alla Giunta regionale apposita richiesta, deliberata dai quattro quinti dei consiglieri assegnati ai rispettivi consigli, per la presentazione di una proposta di legge volta alla fusione. Qualora il suddetto termine non venga rispettato l'Unione è automaticamente sciolta ai sensi dell'articolo 26, comma 6, della legge n. 142 del 1992 e successive modificazioni".

nazionale. La costituzione ad opera di due o più comuni di un'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni e servizi prevedeva l'obbligo di trasmissione dell'atto costitutivo e del regolamento alla Giunta ai fini della loro pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio. Per quanto riguarda la fusione, invece, questa era il momento successivo cui si perveniva attraverso apposita richiesta, deliberata dai quattro quinti dei consiglieri, per la presentazione di una proposta di legge. Qualora il termine decennale suindicato non venisse rispettato, l'unione era automaticamente sciolta.

La successiva legge regionale n. 14 del 6 agosto 1999, recante la "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo", si colloca, nel contesto normativo, come intervento settoriale di attuazione della legge 59/97 e del decreto legislativo 112/98, introducendo ed istituzionalizzando i cosiddetti "ambiti ottimali". L'art. 12 della legge in parola, disciplinante gli incentivi per promuovere forme di gestione associate, prevede che "per favorire il massimo grado di efficacia e di efficienza nell'esercizio delle funzioni e dei compiti nei settori organici di materie di cui ai titoli III, IV, V e VI, la Regione promuove, con il programma di riordino territoriale previsto dagli articoli 7 e 8 della l.r. 30/1996, le unioni e le fusioni dei comuni di minore dimensione, anche mediante incentivi finanziari. La Regione promuove, altresì, l'esercizio associato delle funzioni e dei compiti conferiti dalla presente legge e dalle relative norme integrative negli ambiti territoriali ottimali individuati ai sensi dell'articolo 10. A tale fine, la deliberazione del Consiglio regionale di individuazione degli ambiti territoriali ottimali, determina, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, le misure e le modalità di concessione di appositi contributi a favore dei comuni che organizzano l'esercizio associato delle funzioni e dei compiti nei termini fissati dalla deliberazione stessa per la parziale copertura degli oneri organizzatori. La Regione, inoltre, sulla base di criteri individuati dalla Giunta regionale, concede alle unioni di comuni, alle comunità montane e alle altre forme associative di comuni, contributi in conto capitale per investimenti volti a favorire ed a rafforzare l'esercizio associato delle funzioni."

La regione Liguria

La legge 7 maggio 2002, n. 20, concernente le "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Liguria" (legge finanziaria 2002), contiene all'art. 5 una disciplina degli incentivi alle forme associative tra enti locali. Si prevede, infatti, che "al fine di garantire maggiore efficienza all'azione amministrativa, la Regione incentiva le forme associative e di cooperazione tra enti locali, costituite o da costituirsi per la gestione di servizi e di funzioni, anche conferite dalla legislazione nazionale e regionale sul decentramento amministrativo".

Nella definizione delle incentivazioni a favore delle forme associative la Regione si attiene ai seguenti principi fondamentali:

- a) graduazione dei benefici in funzione del livello di integrazione tra gli enti, in modo da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
- b) graduazione dei benefici in funzione del grado di raggiungimento dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni da parte dei comuni con minore dimensione demografica;
- c) previsione in ogni caso di una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale.

A tal fine sono definiti criteri di incentivazione delle forme associative, basati su parametri oggettivi e differenziati per settore di intervento. Costituiscono in ogni caso parametri oggettivi la popolazione e il numero degli enti associati, il numero, la tipologia e la dimensione dei servizi e delle funzioni gestiti in forma associata.

La regione Lombardia

Sino al 2003 la regione Lombardia si è limitata a disciplinare i contributi regionali per le unioni e le fusioni di comuni, in conformità agli artt. 26 e 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142, con la delibera del Consiglio regionale 22 aprile 1998, n. VI/871. Erano assunti quali beneficiari delle incentivazioni economiche le unioni costituite tra i comuni la cui popolazione si attesta al di sotto dei 5.000 abitanti. I contributi regionali venivano erogati annualmente a ciascuna unione, per tutto il suo periodo di durata, fino ad un massimo di dieci anni. Nella

scelta delle variabili da assumere per la determinazione dei contributi regionali, si era *"ritenuto di individuare i più significativi tra i fattori di ostacolo alla gestione ed all'erogazione ottimale dei servizi di competenza comunale: l'ipotesi, infatti, è che la diminuzione dell'effetto di tali fattori si ottiene mediante il trasferimento delle competenze in capo all'unione, che consente economie di scala. L'oggettiva convenienza di unificare funzioni, unita alle incentivazioni finanziarie erogate con il presente provvedimento, dovrebbe indurre i piccoli comuni lombardi ad approfittare dell'opportunità loro concessa dalla normativa vigente. Al tempo stesso, si è ritenuto di incentivare quelle scelte organizzative che si configurano come "strutturanti", vale a dire che rendono più agevole l'eventuale passaggio alla fusione ovvero si collocano più decisamente nella prospettiva del passaggio dalla forma organizzativa unione alla soluzione istituzionale fusione"*.

Le variabili individuate per l'attribuzione dei contributi regionali erano sei: la densità di popolazione dell'unione; il numero dei comuni costituenti l'unione; lo standard medio di dotazione di personale ex decreto legislativo 77/1995; le funzioni e servizi gestiti dall'unione; la presenza di comuni "deficitari"; gli interventi straordinari necessari alla realizzazione dell'unione (⁵²).

⁵² Come si legge nella stessa delibera regionale, "le motivazioni specifiche della loro assunzione sono fondate sulle seguenti considerazioni:

a) Il primo fattore critico emergente è la popolazione: si può immaginare che un comune che ha meno di 100 abitanti (e, in Lombardia, ne esistono 6) ha difficoltà a svolgere tutte le funzioni di cui è titolare, che sono le stesse attribuite ai comuni maggiori.

E' inoltre ragionevole assumere anche l'estensione territoriale come fattore critico per tutti i servizi che necessitano di essere erogati capillarmente.

Si è quindi individuata la densità di popolazione dell'unione (calcolata in abitanti per chilometro quadrato) come criterio di riparto, indicatore sintetico (e, pertanto più facilmente governabile) dei due elementi strutturali qualificati come "indicatori di difficoltà".

L'ipotesi è che una densità di popolazione molto bassa - ossia la dispersione territoriale degli utenti - stia a segnalare un grado più elevato di problematicità nell'erogazione e nella gestione dei servizi. Pertanto, l'entità del finanziamento è inversamente proporzionale alla densità dell'unione.

b) Il numero dei comuni costituenti l'unione è fattore positivamente correlato all'assolvimento delle funzioni ricondotte all'unione stessa: unioni più numerose sono da preferire, in questo senso, ad unioni con un basso numero di comuni associati. La realtà lombarda, che vede l'esistenza di un numero considerevole (374) di centri con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, induce la regione ad incentivare la costituzione di unioni formate da più comuni, così che possa essere raggiunta una soglia di popolazione consistente.

1° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

Successivamente la materia *de qua* è stata oggetto di un nuovo intervento normativo da parte della Regione la quale, con la legge 3

Si è ritenuto, quindi, di attribuire una quota per ciascun comune partecipante all'unione. Un importo "standard" per ogni ente favorisce, inoltre, i comuni meno popolosi, che ricevono una quota pro-capite maggiore.

L'entità del finanziamento è direttamente proporzionale alla variabile numero dei comuni costituenti l'unione.

In secondo luogo, appare opportuno favorire la partecipazione all'unione di comuni di più rilevanti dimensioni (sempre in riferimento alla classe considerata), al fine di raggiungere con maggiore certezza una dimensione critica positiva dell'unione stessa. Pertanto, si riconosce un contributo di L. 4.000.000 per comune alle unioni nelle quali sia presente un comune la cui popolazione superi contemporaneamente:

- almeno del 50% quella del secondo comune più popoloso (ovvero il secondo comune abbia una popolazione pari ai 2/3 di quello più popoloso);
- i 1.500 abitanti.

c) La terza variabile, standard medio di dotazione di personale, consente una forma di sostegno ai casi di situazioni particolarmente critiche. Infatti, un altro fattore che può essere ritenuto causa di difficoltà nell'erogazione dei servizi è un basso rapporto tra il totale dei dipendenti in servizio nei comuni dell'unione e popolazione residente.

Il contributo regionale viene erogato in tutti i casi in cui il rapporto tra personale in servizio e popolazione residente si colloca al di sotto del 50% della media prevista dalla normativa vigente (dall'art. 119, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e successive modificazioni).

d) Si è ritenuto di incentivare la costituzione di unioni "ricche" di funzioni e servizi, sulla base di considerazioni fin troppo evidenti, e di riconoscere un contributo specifico per ciascuna aggregazione funzionale.

Un'incentivazione maggiore viene attribuita qualora non preesista una gestione associata (convenzione, consorzio,) della funzione o del servizio, in considerazione del maggiore onere organizzativo ed economico richiesto.

L'incentivazione aggiuntiva è così definita:

- il 40% per raccolta rifiuti e gas metano, stante l'alto valore "strutturante";
- il 20% per le rimanenti funzioni territoriali.

Coerentemente con l'ipotesi generale già annunciata, le funzioni istituzionali sono particolarmente incentivate.

L'entità del finanziamento è direttamente proporzionale alla variabile funzioni e servizi gestiti dall'unione.

e) Tale variabile - la presenza di comuni "deficitari" - è una ulteriore incentivazione pari al 10% del totale del contributo risultante dalla somma attribuita in base alle precedenti variabili strutturali, riservata alle unioni cui partecipino uno o più comuni che versano, ai sensi dell'art. 45, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 1992, n. 504, in situazioni strutturalmente deficitarie, con riferimento ai parametri di cui al decreto 30 settembre 1993. L'erogazione dell'incentivo relativo a tale variabile si interrompe contestualmente alla conclusione della procedura di risanamento (che può durare fino ad un massimo di cinque anni), di cui al capo VII del decreto legislativo 77/1995 e successive modificazioni.

f) L'ultima variabile si applica nel primo anno di costituzione dell'unione, qualora si rendano necessari interventi straordinari senza la cui realizzazione l'unione stessa non potrebbe dare inizio alla propria attività, a seguito dell'analisi del nucleo di valutazione. Tale incentivazione può giungere fino al 30% del contributo totale risultante dall'applicazione delle precedenti quattro variabili strutturali.

aprile 2001, n. 6, ha novellato la legge 5 gennaio 2000, n. 1 introducendo, all'art. 1, il comma 52 *bis* che così recita: "in attuazione degli articoli 33, commi 2, 3 e 4, e 35 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) la Giunta regionale, tenuto conto degli indirizzi e criteri deliberati dal Consiglio regionale, definisce i livelli ottimali di esercizio delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica e il programma di individuazione degli ambiti territoriali per la gestione associata sovracomunale di funzioni, servizi e strutture, concordandoli con gli enti locali nella Conferenza regionale delle autonomie, nonché la disciplina delle forme di incentivazione progressiva della gestione associata. Nella disciplina delle forme di incentivazione la Giunta regionale, tenuto conto di quanto previsto dalla presente legge, approva un apposito provvedimento che: a) favorisce l'integrazione tra i comuni da realizzare anche tramite la costituzione di uffici comuni; b) prevede una maggiorazione dei contributi in caso di gestione associata esercitata dalle unioni di comuni e dalle comunità montane, tenendo conto delle unioni di comuni già costituite; c) garantisce un'ulteriore maggiorazione del contributo da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino di procedere alla fusione".

L'art. 1, comma 52 *quinquies* della legge regionale in parola, ha stabilito che la deliberazione del consiglio regionale n. 871 del 1998 restasse in vigore sino all'approvazione del provvedimento sulle forme di incentivazione della gestione associata previsto dal comma 52 *bis*.

Successivamente il Consiglio regionale ha adottato la deliberazione n. 802 del 27 maggio 2003 concernente "Indirizzi e criteri sugli incentivi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali". Sulla base della delibera in questione, la Giunta regionale ha disciplinato i "contributi regionali alla gestione associata di funzioni/servizi comunali" con la Deliberazione n. 15949 del 30 dicembre 2003, poi successivamente integrata dalla deliberazione giuntale n. 18605 del 5 agosto 2004 (⁵³).

⁵³ Con la delibera n° 18605 del 5 agosto 2004 è stato integrato il precedente atto n° 15949 del 30 dicembre 2003. Le novità introdotte riguardano i servizi da sviluppare nel progetto che devono essere almeno 4 (quattro) a scelta tra quelli contenuti nell' allegato A del bando, venendo meno l'obbligo di scegliere almeno due servizi tra quelli di amministrazione generale. Va inoltre puntualizzato che alla delibera n° 15949 del 30 dicembre 2003 è poi seguita il decreto attuativo n° 15949 del 30 dicembre 2003.

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

Gli oggetti disciplinati dalla delibera giuntale n. 15949 del 2003 sono essenzialmente 3:

1) il programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata delle funzioni/servizi comunali

Si prevede al riguardo che gli enti locali presentino, unitamente ai progetti, le proposte di individuazione degli ambiti per la gestione associata delle funzioni e dei servizi. La Giunta regionale poi, sulla base delle proposte presentate, approva il programma di individuazione degli ambiti concordandolo con gli enti locali nella conferenza regionale delle autonomie. Il programma in questione è aggiornato sulla base delle proposte di ambito formulate dagli enti locali. Si prevede inoltre che "nel caso di corrispondenza degli ambiti proposti rispetto a quelli previsti nel programma approvato dalla regione" i contributi siano incrementati del 20%.

2) le forme di incentivazione per la gestione associata di funzioni/servizi. Vengono individuate due tipologie di contributo: quello iniziale straordinario per le spese di predisposizione dei progetti e per l'avvio delle gestioni associate, e quello ordinario per le gestioni associate avviate.

Possono beneficiare dei contributi i comuni, le unioni di comuni e le comunità montane. Ai comuni che hanno costituito un'unione ma che partecipino singolarmente ad un progetto di gestione associata senza essere rappresentati dall'unione di appartenenza, si applica una riduzione complessiva pari al 50% dei contributi previsti.

Gli enti locali aderenti ad un progetto di gestione associata di determinati servizi possono presentare altri progetti di gestione associata riguardanti altri servizi. Nel caso in cui non siano presenti tutti gli enti coinvolti nel primo progetto, il contributo ordinario per i nuovi servizi viene calcolato effettuando una riduzione complessiva pari al 50% dell'importo previsto; in caso, invece, di compresenza di tutti gli enti si applica una maggiorazione del contributo ordinario pari al 10%.

Nel caso di adesione di nuovi enti a gestioni associate avviate con precedenti progetti finanziati dalla regione, tutti gli enti devono presentare un nuovo progetto di gestione associata. I servizi ricompresi nel nuovo progetto sono incentivati dalla Regione per il numero di anni rimanenti rispetto a quelli precedentemente previsti.

Per quanto riguarda i servizi comunali che sono suscettibili di finanziamento, questi sono individuati da un apposito elenco (allegato A alla delibera).

3) i contributi per le fusioni di comuni

Alle unioni di comuni che autonomamente deliberino di procedere alla fusione, spetta un contributo straordinario iniziale per l'avvio del nuovo ente e un contributo ordinario annuale per cinque anni. Il primo è pari al triplo di quello spettante ad un'unione comprendente un numero di comuni pari a quelli coinvolti nella fusione; il secondo è pari alla sommatoria degli importi massimi previsti per i servizi alla persona indicati nel sopraccitato allegato.

La regione Marche

La regione Marche promuove l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi in ambito sovracomunale attraverso la legge 4 febbraio 2003, n. 2 concernente il *"Programma di riordino territoriale ed incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi"*.

Se la finalità della legge consiste nel promuovere *"l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni, con specifico riguardo per quelli di minore dimensione demografica"* ⁽⁵⁴⁾, il programma di riordino territoriale della regione Marche ha quali contenuti necessari (art. 3):

- a) gli indici generali di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, sulla base dei quali i Comuni possono realizzare una gestione della funzione o del servizio in modo efficiente, efficace ed economico;
- b) la ricognizione degli ambiti territoriali per la gestione associata intercomunale di funzioni e servizi. Costituiscono in ogni caso ambiti territoriali, ai fini del riordino, quelli delle unioni e delle Comunità montane;
- c) la determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi annuali e straordinari.

Va osservato che anche secondo il programma di riordino territoriale della regione Marche *"costituiscono in ogni caso ambiti territoriali, ai fini del riordino, quelli delle unioni e delle Comunità montane"*.

Inoltre, le Unioni trovano nel programma di riordino territoriale una posizione favorevole in quanto viene previsto che *"la regione promuove, in particolare, le Unioni e le fusioni di comuni. Per quanto riguarda invece il procedimento di approvazione del programma di riordino,*

⁵⁴ In base all'art. 3, comma 2 della legge marchigiana, sono considerati di minore dimensione demografica i Comuni con popolazione fino a 3000 abitanti.

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

questo viene deliberato, con cadenza almeno triennale, dal consiglio regionale su proposta della giunta, sentita la conferenza regionale delle autonomie.

Per un esame della disciplina organica dei criteri di incentivazione si può far riferimento alla delibera del Consiglio regionale n. 162 del 2005 concernente i *"criteri e modalità per la concessione per l'anno 2004 di incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi e di contributi alle unioni di comuni"* (⁵⁵).

⁵⁵ La delibera in questione prevede che:

"1. Finalità

Scopo del presente atto è incentivare e promuovere lo sviluppo della gestione associata intercomunale di funzioni e servizi attraverso la concessione di:

- a) contributi ordinari annuali per investimenti infrastrutturali;
- b) contributi ordinari annuali per spese correnti;
- c) contributi ordinari annuali a favore delle Unioni di Comuni;

con ciò stesso creando le condizioni per innescare, sperimentare e consolidare processi di riordino territoriale.

2. Ammontare complessivo dei contributi

L'ammontare complessivo dei contributi da ripartire con il presente atto è pari a:

- a) euro 516.456,90, per i contributi di cui alle lettere a) e c) del comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 2/2003 (spese per investimenti);
- b) euro 500.000,00, per i contributi di cui alle lettere b) e d) del comma 1 dello stesso articolo 4 (spese correnti);
- c) euro 246.623,00, per contributi alle Unioni di Comuni.

3. Beneficiari

Beneficiari dei contributi per l'anno 2004 di cui alle precedenti lettere a) e b) sono:

- a) le Unioni di Comuni il cui territorio non ricada in tutto o in parte nel territorio di una Comunità montana e le Comunità montane della regione Marche, per i Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti inclusi nei rispettivi territori;
- b) i restanti Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti non appartenenti a Unioni di Comuni o Comunità montane.

Beneficiari dei contributi per l'anno 2004 di cui alla precedente lettera c) sono le Unioni di Comuni esistenti nel territorio della regione Marche. L'assegnazione delle risorse è effettuata prendendo in considerazione esclusivamente i comuni di minore dimensione demografica secondo i dati del censimento 2001 (Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 della l.r. 2/2003), appartenenti alle diverse aggregazioni sopra indicate.

I requisiti per concorrere all'assegnazione dei contributi devono essere posseduti alla data di pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione del presente atto.

4. Criteri per il calcolo del contributo

Il contributo spettante previsto dalle precedenti lettere a) e b) viene calcolato separatamente per i due tipi di contributi (per investimenti e per spese correnti), ma con identiche modalità. In entrambi i casi lo stanziamento complessivo per l'anno 2004, appositamente iscritto nel bilancio di previsione per l'anno 2005, pari a euro 516.456,90 per spese di investimento e euro 500.000,00 per spese correnti, viene ripartito:

- 1) per l'80 per cento a favore delle Unioni di Comuni, con esclusione di quelle il cui territorio ricada in tutto o in parte in quello di Comunità montane, e delle Comunità montane;
- 2) per il restante 20 per cento a favore dei singoli Comuni non ricadenti in Unioni di Comuni o Comunità montane. Una volta effettuata tale prima ripartizione, all'interno dei due gruppi lo stanziamento complessivo risultante viene ulteriormente suddiviso:
 - 1) per il 70 per cento in parti uguali tra tutti i Comuni interessati;
 - 2) per il 15 per cento in proporzione alla superficie del territorio comunale;

La regione Molise

La regione Molise con la legge 3 dicembre 2004, n. 32, in attuazione del Capo V del Titolo I del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali ha disciplinato *"misure regionali di sostegno alle forme di associazionismo e di cooperazione intercomunale"*.

Tra gli obiettivi che la legge si pone vi è quello di sostenere *"la ricomposizione a livello sovracomunale delle funzioni e dei servizi, attraverso il metodo della concertazione con gli enti locali, in applicazione degli articoli 1, 6, 8 e 9 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34, in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998"*.

Va segnalato che, ai fini della legge in questione, si detta una definizione delle unioni di comuni parzialmente diversa da quella disciplinata dal Testo unico, in quanto all'art. 3, comma 3, si prevede che *"le unioni di comuni, diverse dalle Comunità montane, sono costituite da due o più comuni contermini non appartenenti a Comunità montana, per esercitare, ai sensi dell'articolo 32 del Testo unico, in maniera congiunta, pluralità di funzioni e di servizi comunali"*.

E' previsto inoltre che *"La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 33 del Testo unico, predispone, in concertazione con l'ANCI, l'UNCEM, la Lega delle Autonomie Locali e l'UPI, un programma triennale di individuazione degli ambiti per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, che tenga presente di tutte le forme associative di cui al Cap.*

3) per il restante 15 per cento in proporzione inversa al numero di abitanti di ciascun Comune, secondo i dati dell'ultimo censimento 2001.

I contributi riferibili ai Comuni associati vengono erogati direttamente alle Unioni dei Comuni oppure alle Comunità montane di appartenenza, mentre per quelli non associati vengono erogati ai singoli enti locali, ferma restando la destinazione a favore di infrastrutture e servizi telematici da acquisire e gestire in forma associata, necessari per la realizzazione ed il completamento di progetti di e-government. Per quanto riguarda invece i contributi di cui alla precedente lettera c), destinati specificamente alle sole Unioni di Comuni, essi sono assegnati alle diverse Unioni ripartendoli:

1) per il 60 per cento in proporzione al numero dei servizi gestiti in forma associata, così come risultante dai prospetti inviati dalle Unioni al Ministero dell'interno, con analoghe finalità;

2) per il 30 per cento in proporzione alla popolazione complessiva delle singole Unioni;

3) per il 10 per cento in proporzione al numero dei Comuni dell'Unione con popolazione non superiore a 3.000 abitanti.

Per determinare il contributo complessivo spettante a ciascuna singola forma associativa, i contributi relativi ai singoli Comuni vengono sommati con quelli degli altri Comuni appartenenti allo stesso gruppo associato.

5. Modalità di erogazione

Il contributo regionale è liquidato, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del presente atto, dalla Posizione di funzione riordino territoriale.

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

V del Testo unico. Il programma indica gli ambiti territoriali, le forme e modalità associative, le funzioni e i servizi da associare, i termini e i criteri di ripartizione dei contributi finanziari e delle altre forme di incentivazione"

I criteri di incentivazione delle forme associative sono disciplinati dall'art. 5 tenendo conto del numero e dell'entità delle funzioni e dei servizi da gestire in forma associata; dei particolari svantaggi socio - economici; dell'altimetria e dell'estensione del territorio montano; della densità abitativa sul territorio; della popolazione residente anche in riferimento a classi di età, occupazione e indice di spopolamento, e comunque calcolando il limite massimo di 5.000 abitanti per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti; della salvaguardia dell'ambiente e sviluppo delle attività agro - silvo - pastorali ecocompatibili; del reddito medio pro - capite; del livello dei servizi; del livello delle attività produttive; del livello occupazionale.

La regione Piemonte

La prima normativa regionale in materia risale alla l. 51 del 1992. Tale legge recepisce i principi della legge 142/90, prevedendo che *"i Comuni interessati a costituire tra loro un Unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi"*, e riportandone anche i criteri per i contributi regionali: *"I contributi richiesti vengono assegnati dalla Regione sulla base di specifici e finalizzati piani di settore, in relazione alla motivazione della richiesta di contributo raffrontata alla situazione gestionale e patrimoniale degli Enti interessati ed in relazione alla fascia demografica di appartenenza dei singoli Comuni ed al numero dei Comuni che ha partecipato all'Unione"* (articolo 9).

Successivamente, la L. R. 44/00 al fine di incentivare al massimo l'ampliamento del fenomeno dell'associazionismo, ha *"istituito, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del d. lgs. 112/1998 e della l. 142/1990, un fondo di incentivazione alla gestione associata di funzioni"*, ma viene lasciata alla Giunta Regionale, tramite deliberazione, l'individuazione delle modalità e dei criteri per la sua ripartizione.

Si segnala infine un nuovo intervento della Regione con la legge 23 febbraio 2004, n. 3 recante il titolo *"Incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni"*.

L'art 1 prevede che *" Le Unioni di Comuni, le Comunità' montane, i Consorzi, le Convenzioni plurifunzionali sono destinatari di incentivi*

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

finanziari previsti dall'articolo 8 della legge regionale 26 aprile 2000, n. 44, di attuazione del d.lgs.112/1998, erogati dalla Regione per lo sviluppo della gestione associata di funzioni e servizi comunali. 2. Sono escluse dalla concessione degli incentivi finanziari, le Unioni di cui facciano parte Comuni già componenti di altre Unioni o di Comunità montane".

Per quanto concerne i criteri per la concessione degli incentivi finanziari alle forme associative, si dispone all'art. 2 che "gli incentivi finanziari vengono concessi annualmente, nei limiti della disponibilità di bilancio, per una durata di: a) dieci anni per le fusioni di Comuni; b) nove anni per le Unioni di Comuni e le Comunità montane; c) sei anni per le altre forme associative. 2. Nell'assegnazione degli incentivi sono previsti criteri preferenziali e maggiorazioni per le fusioni ed Unioni di Comuni e per le Comunità montane".

Degna di interesse è, infine, l'art. 3 in virtù del quale "Le Unioni di Comuni e le Comunità montane possono essere delegate dai Comuni che ne fanno parte ad aderire a gestioni associate di funzioni e servizi comunali di più vasta area, subentrando nei diritti e negli obblighi posti in capo agli stessi. Possono inoltre essere delegate a rappresentare i Comuni in ogni altro organismo o istituzione di livello sovracomunale".

La regione Puglia

La legge regionale n. 22 del 30.11.2000, concernente il "riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali", all'art. 5, con riferimento all'esercizio associato di funzioni, dispone che: " Il Consiglio regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in attuazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e di quanto disposto dall'articolo 4, comma 3, della presente legge, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione demografica, provvede con legge regionale all'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle stesse, previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, di cui all'articolo 6, e, nel quadro di tale attività, dei livelli demografici e degli ambiti territoriali considerati congrui.

2. I Comuni interessati, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legislazione di settore, individuano, sulla base di quanto previsto al comma 1, secondo le direttive regionali, soggetti, forme e

metodologie per attuare l'esercizio associato delle funzioni conferite, dandone comunicazione alla Giunta regionale. In caso di inadempienza provvede la Giunta regionale, sentito il parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali.

3. La Regione incentiva, con appositi provvedimenti legislativi, la gestione associata di funzioni da parte degli enti locali."

La regione Toscana

Il primo tentativo di avviare esperienze associative in Toscana si è avuto con l'istituzione delle associazioni intercomunali ex l.r. n. 37/1979. La Regione individuava 32 aree nel territorio regionale all'interno delle quali promuoveva l'esercizio associato delle funzioni proprie dei comuni che ne facevano parte e di quelle ad essi delegate dalla Regione. La disciplina dell'associazione era posta in uno statuto che definiva i modi e le forme di collaborazione tra l'associazione e i comuni associati, le modalità per il coordinamento delle funzioni delegate ai comuni, la composizione, i compiti e il funzionamento degli organi dell'associazione, i modi di finanziamento. La Regione inoltre attribuiva alle associazioni che ne facevano richiesta, un contributo per le prime spese di avviamento.

Nel 1991 le associazioni intercomunali sono state definitivamente soppresse per far posto alla nuova disciplina in materia di forme associative prevista dalla l. 142/1990. Com'è stato rilevato, "l'esperienza delle associazioni intercomunali può dirsi definitivamente conclusa. Tuttavia, la riorganizzazione territoriale attuata in Toscana a partire dal 2001 riprende in buona parte le 32 aree corrispondenti alle vecchie associazioni intercomunali" ⁽⁵⁶⁾. Successivamente, con la l. r. n. 40/2001, recante "Disposizioni in materia di riordino territoriale e d'incentivazione alle forme associative", la Regione Toscana ha provveduto a disciplinare in maniera organica la promozione dell'associazionismo comunale. Come recita il primo articolo, della legge "disciplina le procedure per l'adozione del programma di riordino territoriale, contenente l'individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali per l'esercizio associato sovracomunale di funzioni e

⁵⁶ S. BINDI, *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana*, (L.R. 40/2001), Firenze, 2005.

servizi, e i criteri per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni".

Degna di rilievo è la distinzione contenuta nel comma successivo in base al quale "per esercizio associato di funzioni e servizi si intende sia il *conferimento* di funzioni comunali alla struttura associativa, sia l'*affidamento* alla forma associativa di compiti di gestione inerenti un servizio comunale".

Le principali caratteristiche della legge toscana possono essere così sinteticamente schematizzate:

- 1) da un lato si ribadisce il principio della volontarietà dei comuni di intraprendere un percorso verso l'associazionismo e di scegliere liberamente la forma giuridica più appropriata ⁽⁵⁷⁾;
- 2) dall'altro s'incentiva l'esercizio associato attraverso contributi economici sia forfetari (per favorire l'avviamento delle forme associative) che annuali (per consolidare le forme associative già istituite).

Per quanto riguarda il primo punto, la regione, coerentemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale, provvede a una ricognizione degli *ambiti territoriali* e dei *livelli ottimali* ⁽⁵⁸⁾ promossi su iniziativa comunale, giungendo alla predisposizione di un programma di riordino territoriale, con cadenza triennale, nel quale sono individuati, oltre agli ambiti e ai livelli suddetti, le condizioni e i requisiti necessari per accedere ai contributi per l'esercizio associato.

L'elemento centrale è dato dal fatto che spetta ai singoli comuni il compito di decidere in quali livelli di esercizio associato vogliono accorparsi, quale forma giuridica scegliere per il loro esercizio e quali servizi e funzioni esercitare in forma associata.

⁵⁷ La legge 40/2001 prevedeva in realtà più possibilità associative di quelle che si sono poi effettivamente venute a costituire. Non è infatti presente in Toscana nessun consorzio, nessuna unione e neppure fusione di comuni.

⁵⁸ Va precisato che la l. l. 40/2001 ha individuato due diversi livelli sovramunicipali di esercizio associato:

1) gli "ambiti territoriali", specificatamente indirizzati allo svolgimento di compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio e alla tipologia di funzioni e di servizi da esercitare. Gli ambiti territoriali sono, di norma, coincidenti con gli ambiti territoriali delle comunità montane, delle zone socio sanitarie, dei circondari (che in Toscana sono due)

2) i "livelli ottimali", che comprendono più comuni associati con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti. La soglia minima può essere tuttavia derogata in due casi:

- quando si dimostri che le funzioni e i servizi sono effettivamente esercitati in forma associata e che il costo medio complessivo pro capite sostenuto da tutti i comuni non è superiore a quello sostenuto, per l'esercizio delle medesime funzioni, da un comune con più di 10.000 abitanti;

- quando i comuni associati costituiscono una comunità montana

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

Nello specifico, si sono individuati 49 livelli ottimali per la gestione associata che coinvolgono 258 comuni (tutti i 205 comuni inferiori a 10.000 abitanti, più 53 comuni di dimensioni maggiori). I 29 che, per loro scelta, risultano fuori dai livelli ottimali, sono tutti di dimensione superiore ai 10.000 abitanti, e dunque non sono destinatari dell'incentivazione. Gli obiettivi che il programma si propone di perseguire sono di incrementare i servizi gestiti da ogni livello ottimale arrivando ad una media di 15 gestioni associate per livello comunale. Per quanto riguarda i criteri per la concessione dei contributi per l'incentivazione delle gestioni associate bisogna tener conto di due aspetti: il primo, relativo alle forme associative destinatarie dell'incentivazione, il secondo relativo alle specifiche modalità per l'incentivazione.

Le forme associative che possono beneficiare dei contributi individuati nella legge regionale sono le stesse della legislazione nazionale. La Toscana non ha quindi ritenuto opportuno aggiungere nuove forme associative (contrariamente a quanto, ad esempio, ha fatto l'Emilia Romagna che ha introdotto l'associazione intercomunale).

Il programma di riordino territoriale stabilisce che possono accedere ai contributi le gestioni associate che si svolgono:

1. mediante uno dei comuni partecipanti alla gestione associata, a seguito di convenzione stipulata tra i comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso uno di essi o la delega di funzioni e servizi in favore di uno di essi;
2. mediante comunità montana, a seguito di convenzione stipulata tra i comuni partecipanti alla gestione associata e la comunità montana cui appartengono due o più dei comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso la comunità montana o la delega di funzioni e servizi a favore di essa;
3. mediante circondario, istituito ai sensi della legislazione regionale vigente, quando gli atti costitutivi o aggiuntivi prevedono l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, e questo si svolge a seguito di convenzione, stipulata tra i comuni partecipanti alla gestione associata e il circondario cui appartengono i comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso il circondario o la delega di funzioni e servizi a favore di esso;
4. mediante unione di comuni, costituita ai sensi della legislazione vigente; l'unione deve comprendere comuni appartenenti allo stesso livello ottimale o alla stessa zona socio sanitaria;

5. mediante consorzio costituito ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 267 del 2000; non sono considerati i consorzi obbligatori di cui al comma 7 del medesimo articolo 31;

6. mediante altre forme associative di gestione di funzioni e servizi comunali, individuate dalla Giunta regionale sulla base della normativa vigente, che comportano integrazione di competenze, strutture, risorse finanziarie, personale.

Per quanto riguarda la Toscana, i contributi si distinguono in un contributo forfetario iniziale (attribuibile una sola volta) da erogarsi al momento della costituzione della forma associativa e in contributi annuali (attribuibili per un massimo di 5 anni).

I criteri prescelti sono quelli relativi:

- al numero di comuni partecipanti
- al numero di funzioni esercitate in forma associata.

Si premiano, in tal modo, quegli enti che hanno dimostrato maggiori capacità di coordinamento sul territorio e di coinvolgimento degli enti associati e che hanno pertanto dato forma a un più ampio progetto comune di collaborazione.

La Regione Toscana ha prestato particolare attenzione all'aspetto relativo al grado di integrazione delle funzioni e dei servizi. Stabilisce infatti di un meccanismo di premialità per la scelta di quelle specifiche forme associative che per loro natura giuridica comportano un certo grado di integrazione (vale a dire le fusioni, unioni, comunità montane) e premia le scelte di integrazione attuate più specificatamente nelle modalità di gestione dei servizi e delle funzioni.

La regione Umbria

La regione Umbria, con la legge n. 18 del 2003, ha disciplinato in maniera organica le "forme associative dei comuni" e "l'incentivazione delle stesse". Secondo la legge in parola, il programma di riordino territoriale effettua la ricognizione delle fusioni, delle unioni di comuni, delle comunità montane, delle associazioni intercomunali; definisce gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni; definisce le zone omogenee delle Comunità Montane; specifica i criteri per la concessione dei contributi annuali e straordinari a sostegno delle fusioni, delle unioni di comuni, delle Comunità Montane e delle Associazioni intercomunali.

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

Il programma, con cadenza triennale, è approvato dalla Regione con l'intesa del consiglio delle autonomie locali, dopo che i comuni hanno indicato gli ambiti territoriali e la forma associativa che intendono adottare: ovvero l'Unione di comuni, il conferimento delle funzioni alla Comunità Montana di cui fanno parte o ad una limitrofa se non appartengono ad alcuna Comunità Montana, l'Associazione intercomunale. La partecipazione attiva dei Comuni nell'individuazione degli ambiti e della soluzione associativa più rispondente costituisce senza dubbio un punto di forza del programma, che si caratterizza per essere concertato attivamente tra i vari soggetti coinvolti, piuttosto che essere imposto unilateralmente dall'amministrazione regionale.

Tra gli obiettivi dell'azione di riordino perseguiti dalla legge umbra risalta quello della semplificazione dei livelli istituzionali sovracomunali. Per evitare il proliferare degli ambiti amministrativi e la loro non improbabile sovrapposizione territoriale, è previsto che non possono essere destinatarie di incentivazioni le unioni di comuni o le associazioni intercomunali coincidenti con una comunità montana, salvo che i comuni decidano di trasformare la comunità montana in una'unione di comuni, cui sono affidate tutte le funzioni precedentemente esercitate dall'ente montano.

I criteri per la concessione d'incentivi alle forme associative sono disciplinati dall'art. 29.

Il programma di riordino territoriale specifica i criteri per la corresponsione degli incentivi alle diverse forme di gestione associata, tenendo conto prioritariamente della tipologia delle funzioni e dei servizi oggetto della gestione associata oltretutto della popolazione interessata. Il programma prevede l'erogazione di contributi ordinari annuali della durata massima di cinque anni e decrescenti a partire dal terzo anno, da erogarsi all'atto del conferimento delle funzioni alle Comunità montane, all'atto della costituzione di unioni di Comuni e di associazioni intercomunali ovvero, in sede di prima attuazione della legge, per quelle unioni, associazioni, o Comunità montane, che all'entrata in vigore della legge stessa, siano già state costituite e/o gestiscano in forma associata funzioni e/o servizi. Nella determinazione dell'importo dei contributi ordinari è prevista in ogni caso una maggiorazione per le unioni e le Comunità montane.

È prevista in ogni caso una maggiorazione per le forme associative delle quali fanno parte Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in ragione del numero degli stessi e avuto riguardo in particolare alla

gestione associata dei servizi educativi-scolastici e socio-sanitari quando in essa è preminente lo scopo di favorire la permanenza di tali servizi nei Comuni di minore dimensione demografica.

Nella determinazione dell'importo del contributo ordinario, sono preferite le funzioni e i servizi gestiti tramite uffici comuni o che comunque implicano una maggiore integrazione tra gli uffici ed il personale dei Comuni aderenti. Il contributo ordinario si computa con esclusivo riferimento alle funzioni ed ai servizi svolti effettivamente in forma associata da almeno i tre quinti dei Comuni ricompresi nella Comunità montana, e dalla totalità degli stessi nell'unione o nell'associazione.

La regione Veneto

La regione Veneto ha dettato una prima disciplina, peraltro non priva di spunti originali, in materia di unione di comuni con la legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25. L'art. 10 della legge in parola prevedeva, infatti, che *"l'unione di comuni, ai sensi dell'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è una associazione fornita di personalità giuridica, mediante la quale più comuni contigui, nell'ambito di una stessa Provincia, si accordano per l'esercizio comune di una o più funzioni istituzionali e per l'istituzione, l'organizzazione e la gestione comune di più servizi pubblici, attraverso una forma di governo fondata sull'elezione popolare diretta e in vista di una loro fusione. La Regione, nel quadro del programma volto ad agevolare la costituzione di ambiti territoriali comunali adeguati, individua, ai sensi dell'art. 11, comma 1, i comuni rispetto ai quali intende promuovere l'associazione di cui al comma 1.. A tal fine, la Giunta regionale avvia i contatti, fornisce le collaborazioni utili sul piano tecnico e scientifico, assegna i contributi straordinari e determina i criteri preferenziali per l'erogazione dei contributi ordinari nei settori di intervento regionale, indicati nello stesso programma regionale. Nel caso di contributi regionali aggiuntivi, qualora non si sia realizzata la fusione ad iniziativa dei comuni alla scadenza del decennio dalla costituzione dell'unione, la Giunta regionale indice d'ufficio il referendum consultivo, previa presentazione al Consiglio regionale del disegno di legge per la relativa fusione"*.

Successivamente, con la legge regionale 30 gennaio 1997, n. 6, sono stati previsti, all'art. 5, interventi a favore delle unioni di comuni. Si disponeva infatti che *"la Giunta regionale è autorizzata a concedere, ai*

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

comuni che abbiano specificamente deliberato l'unione, un contributo pari al sessanta per cento della spesa dagli stessi sostenuta per la riorganizzazione ed il primo impianto delle strutture e servizi necessari per l'esercizio comune delle funzioni o servizi. Il suddetto contributo non potrà, comunque, superare, per ogni unione, la somma di complessive lire 2.000.000.000".

Con la legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, sono stati disciplinati, all'art. 68, *"interventi a favore di aggregazioni e fusioni di territori comunali"*. Dopo aver ribadito la volontà della regione Veneto di *"promuovere e sostenere un consapevole processo di aggregazione dei Comuni"*, la legge prevedeva l'istituzione, presso la Segreteria Generale per la programmazione, di un gruppo tecnico interdisciplinare formato da personale delle strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale con i seguenti compiti:

a) fornire ai Comuni che ne facciano richiesta ogni ausilio tecnico-professionale sulle proposte di variazioni, fusioni e unioni comunali;

b) compiere ricerche, anche in collaborazione con gli istituti universitari del Veneto, e analisi territoriali volte ad elaborare previsioni sugli effetti di eventuali processi di aggregazione in relazione all'esercizio di funzioni e alla gestione di servizi.

Infine la legge finanziaria per l'esercizio 2004, (l. 30 gennaio 2004, n. 1) prevede all'art. 4 *"Interventi regionali per favorire l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"*. Si prevede che la Giunta regionale determini i criteri per l'erogazione di contributi a favore di unioni di comuni costituite per un periodo non inferiore a cinque anni, per le spese di primo impianto, di riorganizzazione e di ampliamento delle strutture e dei servizi necessari per l'esercizio di una pluralità di funzioni e servizi ad esse affidati dai comuni.

Le Regioni a statuto speciale

La regione Trentino Alto Adige

Le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 10/1998 alla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 relativa all'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino Alto Adige, rivedono ed ampliano le forme collaborative previste dall'originaria formulazione, introducendo, anche solo per i comuni della Provincia di Trento, un'ulteriore forma, quella dell'associazione di comuni.

Tali modifiche si ricollegano a quanto previsto all'art. 1 della citata L.R. n. 10/1998, la quale garantisce, sia pure formalmente, un maggior grado di autonomia ai comuni, in vista di un eventuale passaggio di funzioni da Province e Regione (in armonia con le recenti riforme in via di attuazione a livello nazionale e locale), tenuto conto della realtà locale e quindi avuto riguardo ai rispettivi ambiti territoriali e alle popolazioni interessate. Per lo stesso motivo e proprio al fine di superare la parcellizzazione degli enti locali, si sottolinea il principio della cooperazione tra i comuni che viene dettagliatamente specificata negli articoli 39 e seguenti della legge regionale 4 gennaio 1993, n.1.

La normativa regionale prevede e disciplina precipuamente i modelli attraverso i quali possono essere adottate forme collaborative; essi sono rappresentati dalle convenzioni (art. 40 della L.R. n.1/93 e ss.mm.), dai consorzi-aziende (art. 41 bis), dalle associazioni di comuni (art.41 ter), dalle unioni di comuni (art. 42) e dagli accordi di programma (art. 43). La legge regionale n. 10/1998 ha introdotto un nuovo istituto di cooperazione intercomunale: l'Associazione di Comuni. Le amministrazioni comunali, attraverso la costituzione di tale strumento, possono attuare la gestione associata di funzioni e servizi e a tale fine i rispettivi consigli comunali approvano a maggioranza assoluta dei componenti un'apposita convenzione.

L'associazione, nei prospettati disegni di riforma, dovrebbe assumere rilevante importanza e proprio per questo ad essa è stata attribuita personalità giuridica di diritto pubblico.

Sarà la legge provinciale che con proprie norme disciplinerà i contenuti, le procedure di definizione e quelle di approvazione della convenzione che sta alla base dell'accordo tra i comuni partecipanti, prevedendo per l'associazione la potestà di adottare propri regolamenti

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

degli uffici e del personale oltre ad ogni altro istituto in materia di organizzazione e personale non riservato alla legge o al contratto.

Per l'esercizio associato di servizi, l'associazione di comuni si avvale delle forme di gestione previste dall'articolo 44 della L.R. n. 1/1993 (in economia, a mezzo azienda speciale, a mezzo istituzione, in affidamento a terzo, a mezzo società di capitale ad influenza dominante pubblica locale).

Con deliberazione di tutti i comuni partecipanti all'associazione, essa può essere trasformata in qualsiasi momento nell'unione di comuni di cui all'art. 42.

Con riferimento agli organi dell'associazione è il legislatore provinciale a stabilirne in dettaglio competenze e norme di organizzazione e di funzionamento. La legge regionale prevede esclusivamente che al presidente dell'associazione venga corrisposta un'indennità di carica non cumulabile con altre indennità, omnicomprensiva mensile non superiore a quella massima attribuibile al sindaco di un comune con popolazione eguale a quella residente nel territorio dell'associazione e comunque proporzionata alla qualità e alla quantità di tempo impegnato. Se il presidente dovesse ricoprire altre cariche presso enti locali, l'ammontare delle indennità percepite da quest'ultimo deve essere determinato in modo che la somma delle indennità percepite per le cariche pubbliche ricoperte non superi il limite massimo consentito.

Il comma 10 dell'art. 41 prevede, inoltre, che "ai membri degli organi collegiali dell'associazione compete il gettone di presenza nella misura massima stabilita dalla legge", mentre il comma 11 specifica che "alle associazioni di comuni, per quanto non diversamente disposto, si applichino le disposizioni stabilite per i comuni in materia di bilancio, di contabilità, di personale e di controlli".

In attuazione di quanto previsto dalla legge regionale n. 10/1998, il disegno di legge n. 67 approvato dalla Giunta Provinciale il 25 febbraio 2000, relativo alla "Promozione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà e riordino dell'organizzazione della Provincia autonoma di Trento", prevede la disciplina delle Associazioni di comuni.

Il disegno di riforma istituzionale prevede inoltre che gli organi dell'Associazione siano rappresentati dai seguenti:

- l'assemblea dei sindaci, che approva i bilanci, il conto consuntivo, i programmi, i piani, i regolamenti oltre a nominare i revisori dei conti. L'assemblea delibera inoltre, con apposito regolamento, le ulteriori

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

disposizioni sul funzionamento degli organi dell'associazione. L'assemblea è regolarmente costituita con la presenza della maggioranza dei suoi componenti e le sue deliberazioni sono assunte, salvo diversa disposizione dello statuto, a maggioranza dei voti dei presenti;

- il presidente, legale rappresentante dell'associazione, che convoca e presiede l'assemblea dei sindaci, oltre ad adottare tutti gli atti non riservati all'assemblea e ai dirigenti. Egli viene nominato (ed eventualmente revocato), insieme al vicepresidente, dall'assemblea dei sindaci tra i propri componenti a maggioranza assoluta. Il vicepresidente coadiuva il presidente ed esercita funzioni e compiti ad esso delegati dal presidente. Presidente e vicepresidente rimangono in carica per un periodo di cinque anni e comunque non oltre la loro permanenza nella carica di Sindaco;

- i revisori dei conti o il collegio dei revisori dei conti, per i quali sono previste le stesse disposizioni vigenti per i medesimi organi dei comuni. L'individuazione di tre soli organi, ha lo scopo di tenere conto della specifica natura dell'associazione, che non deve essere vista come un livello intermedio tra la Provincia ed i Comuni, ma come uno strumento di collaborazione tra i Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale e che mantiene in capo alle singole amministrazioni comunali la responsabilità e quindi la titolarità delle funzioni di indirizzo e di verifica dei risultati, assegnando all'associazione stessa la funzione e la responsabilità della corretta ed efficace gestione delle funzioni amministrative.

In coerenza con quest'impostazione gli articoli 11, 24 e 27 del disegno di legge chiariscono il ruolo fondamentale di ogni singolo comune dell'associazione, che è rappresentato:

- dal potere di indirizzo spettante ad ogni amministrazione comunale;

- dal potere di determinazione di livelli superiori di prestazioni rispetto a quelli minimi previsti dalla programmazione provinciale, con relativa assunzione delle responsabilità della spesa aggiuntiva;

- dall'informazione che ogni sindaco, membro dell'Assemblea dell'associazione, deve assicurare al proprio comune;

- dal potere-dovere di ogni comune di finanziare l'associazione per l'esercizio delle previsioni esercitate tramite la stessa, salva la possibilità di disporre il trasferimento diretto dalla Provincia dei fondi della finanza locale relativi alle funzioni medesime.

Per quanto concerne le unioni di comuni, ai sensi dell'art. 42, comma 1, della L.R. n. 1/1993 e s.m., *“due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ai fini della fusione entro il termine stabilito dallo statuto, possono costituire una unione per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni o di servizi attribuiti o delegati ai comuni”*.

Mentre con l'originaria formulazione della citata legge la fusione era solo eventuale, ora vi è l'obbligo di costituire un'unione solo ai fini della fusione entro il termine stabilito dallo statuto; viene quindi abolito il termine massimo di quindici anni previsto precedentemente, essendo tale termine liberamente determinato dallo statuto dell'unione e coincidente con la fusione obbligatoria. Da queste norme risulta chiara la scelta del legislatore regionale in merito al problema dell'eccessiva frammentazione dei Comuni ed alla conseguente necessità di eliminare i cosiddetti “comuni polvere”, caratterizzati dall'incapacità tecnica di svolgere con efficienza le attività amministrative. In quest'ottica l'unione di comuni ha una “funzione sperimentale”, cioè vuole offrire alle amministrazioni comunali, che già ipotizzano la fusione, la possibilità di un periodo di prova (la cui durata deve essere prevista dallo statuto).

La normativa regionale prevede l'erogazione di speciali contributi finalizzati alla parziale copertura degli oneri di gestione; tali incentivi possono essere erogati per una durata di tempo non superiore ai dieci anni, secondo parametri prefissati individuati con deliberazione della giunta regionale, d'intesa con le giunte provinciali e le associazioni rappresentative dei comuni. Possono inoltre essere erogati contributi straordinari per il parziale finanziamento di spese di investimento e per la parziale copertura degli oneri relativi a studi, progetti ed a iniziative preliminari dei comuni interessati ad un eventuale unione.

I contributi erogati alle unioni dalla giunta regionale vengono proporzionalmente ridotti in ragione d'anno a partire dal sesto. Nel caso in cui tali unioni si trasformano in fusioni dei comuni partecipanti entro il decimo anno, la normativa regionale prevede un ulteriore contributo speciale per un periodo non inferiore ai dieci anni, durante il quale verranno erogati incentivi in misura almeno pari a quelli rogati all'unione nel primo decennio.

L'unione, in sostanza, si concretizza in un nuovo ente locale sorto spontaneamente tra più comuni in previsione di una loro fusione. La costituzione deve avvenire con deliberazione dei singoli consigli comunali, nella quale deve essere contestualmente approvato l'atto

costitutivo e lo statuto. La legge richiede inoltre che le deliberazioni - dei Comuni che intendono prendere parte dell'unione - vadano approvate con maggioranza assoluta.

Le unioni, per lo svolgimento di funzioni e servizi, possiedono lo stesso grado e livello di autonomia di cui godono le amministrazioni comunali essendo loro applicate le disposizioni di cui all'art. 44 relative ai servizi pubblici locali. Viene stabilita inoltre l'estensione delle disposizioni in materia di indennità previste per i componenti degli organi dell'associazione di Comuni (art. 41 ter, commi 8, 9, 10, 11).

Il comma 3 dell'art. 42 elenca gli organi dell'unione; essi sono rappresentati dal consiglio (che può essere definito come l'espressione dei comuni partecipanti all'unione), dal presidente e dal collegio dei revisori dei conti. Lo statuto può prevedere inoltre l'istituzione di un organo esecutivo collegiale (la cosiddetta "Giunta dell'Unione"), che non può avere in ogni caso un numero di componenti maggiore di quello fissato dall'art. 2 della legge regionale 30 novembre 1994, n. 3 per un comune di pari dimensione demografica.

Lo statuto deve disciplinare la composizione e la nomina degli organi dell'unione; per il consiglio è prevista l'elezione diretta secondo le norme relative ai comuni di corrispondente dimensione demografica, o in alternativa, forme di elezione di secondo grado da parte dei consigli comunali degli enti partecipanti all'unione; in tale modo viene garantita un'adeguata rappresentanza alle minoranze, compatibilmente con il rispetto delle norme relative alla rappresentanza dei gruppi linguistici previste per i comuni della Provincia di Bolzano.

Lo statuto deve inoltre contenere, oltre agli organi dell'unione, l'individuazione: delle funzioni e dei servizi da unificare; e delle norme relative alle finanze dell'unione e ai rapporti finanziari con i comuni;

Alle unioni competono ovviamente tutte le tasse, le tariffe e i contributi relativi ai servizi da esse gestiti; inoltre ai sensi del comma 8 del citato articolo è data facoltà alla legge provinciale di individuare gli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali devono essere costituite unioni di due o più comuni.

Come si può rilevare, i vantaggi presenti nella forma associativa dell'unione di comuni sono sia di natura funzionale che di natura finanziaria.

Sotto il profilo funzionale comunque, attraverso tale forma di collaborazione le singole amministrazioni comunali hanno diversi anni a

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

disposizione per verificare se dall'unione discendono o meno, per le rispettive popolazioni, migliori condizioni di efficacia dell'azione amministrativa, più elevati livelli qualitativi e quantitativi di erogazione dei servizi, più ottimali dimensioni territoriali per il conseguimento di maggiore economicità e produttività a parità di prestazioni erogate.

Sotto il profilo finanziario invece, attraverso tale forma associativa, al termine del periodo previsto dallo statuto, il nuovo comune risultante dalla trasformazione dell'unione in fusione fruirà, per almeno i successivi dieci anni, di appositi contributi speciali in misura almeno pari a quelli erogati all'unione nel primo decennio (art. 42, comma 7).

Si deve inoltre sottolineare che la Regione con DPR. 1 febbraio 2005 n. 3 ha varato il *"testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della regione autonoma Trentino - Alto Adige"*.

L'Unione dei Comuni è disciplinata all'art 63: *"due o più comuni, di norma contermini, appartenenti alla stessa provincia, possono costituire una unione di comuni allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni o di servizi attribuiti o delegati alla loro competenza. Nella provincia di Bolzano le unioni possono essere costituite solo da comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. 2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.*

3. Sono organi dell'unione il consiglio, il presidente e il collegio dei revisori dei conti. Il consiglio è l'espressione dei comuni partecipanti all'unione. Lo statuto può prevedere anche l'istituzione di un organo esecutivo collegiale. L'organo esecutivo collegiale non può avere in ogni caso un numero di componenti superiore a quello massimo fissato dall'articolo 2 della legge regionale 30 novembre 1994 n. 3 per un comune di pari dimensione demografica. Spetta allo statuto disciplinare la composizione e nomina degli organi prevedendo, per quanto riguarda il consiglio, l'elezione diretta secondo le norme relative ai comuni di corrispondente dimensione demografica, o in alternativa, forme di elezione di secondo grado da parte dei consigli dei comuni partecipanti all'unione, assicurando, in quest'ultimo caso, un'adeguata rappresentanza delle minoranze politiche compatibilmente, per i comuni della provincia di Bolzano, con il rispetto delle speciali norme relative alla rappresentanza dei gruppi linguistici.

4. Lo statuto contiene l'indicazione degli organi dell'unione, delle funzioni e dei servizi da unificare, le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni. Per la composizione

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

degli organi collegiali delle unioni costituite in provincia di Bolzano si applica la disposizione di cui all'articolo 99 comma 3.

5. Alla unione competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti.

6. La regione, al fine di favorire la costituzione di unioni di comuni, provvede all'erogazione di speciali contributi, finalizzati alla parziale copertura degli oneri di gestione, per una durata di tempo non superiore a dieci anni, secondo parametri prefissati che verranno stabiliti con deliberazione della giunta regionale, d'intesa con le giunte provinciali e sentiti i Consigli dei Comuni, qualora istituiti o i Consorzi dei Comuni. L'intesa si considera raggiunta qualora le giunte provinciali non facciano pervenire un atto di dissenso entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di deliberazione regionale. Contributi straordinari possono inoltre essere erogati per il finanziamento parziale delle spese di investimento, nonché per la parziale copertura degli oneri relativi a studi, progetti ed iniziative preliminari dei comuni interessati alla prospettiva di costituirsi in unione.

7. I contributi erogati alle unioni dalla giunta regionale sono proporzionalmente ridotti in ragione d'anno a partire dal sesto anno. Nel caso di fusione entro il decimo anno dei comuni partecipanti all'unione sono erogati per dieci anni contributi in misura corrispondente a quelli massimi erogabili ad una unione in eguali condizioni. Tale contribuzione è prorogata per un periodo pari agli anni in cui l'unione non ha beneficiato del contributo regionale per effetto della fusione anticipata. L'entità del contributo è incrementata di un terzo, da destinare esclusivamente a spese in conto capitale, in corrispondenza degli anni compresi tra la fusione anticipata e la scadenza del primo decennio.

8. La legge provinciale può individuare ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali sono costituite unioni di due o più comuni.

9. Per l'esercizio delle funzioni e l'organizzazione dei servizi, si applicano alle unioni le disposizioni di cui all'articolo 68.

10. Si applicano all'unione le disposizioni previste dal comma 8 dell'articolo 62.

La regione Friuli Venezia Giulia

La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, n. 1-bis) dello Statuto speciale di autonomia, dispone di competenza legislativa esclusiva nella materia istituzionale concernente

gli enti locali siti nel proprio territorio. Tuttavia, la Regione non è ancora intervenuta sulla materia con una legge compiuta ed organica, di conseguenza, come previsto dall'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, continua a trovare applicazione la relativa normativa statale.

Pertanto, il legislatore regionale, fino ad ora ed in attesa di una propria normativa sull'assetto istituzionale e sull'ordinamento delle Autonomie locali (attualmente in fase di discussione politica e di coinvolgimento dei vari livelli di governo interessati), ha disciplinato di volta in volta solo peculiari aspetti, conservando quindi per la parte restante l'applicazione della normativa statale e, in particolare, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativo al "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

La scelta del legislatore regionale, dal 1998 ad oggi, in considerazione della spiccata tradizione autonomista delle amministrazioni comunali presenti sul territorio, è stata di sostenere gli enti di minore dimensione demografica e, più in generale, l'associazionismo fra Amministrazioni, attraverso due direzioni: 1. l'incentivazione alla stipulazione di convenzioni (dapprima solo per i comuni con popolazione fino a tremila abitanti e dal 2004 anche per quelli con popolazione superiore); il *favor* verso la costituzione di Unioni di comuni, non necessariamente vincolando alla successiva scelta per la fusione.

L'esperienza dell'associazionismo tramite convenzione ha registrato un maggiore successo (in tutte le varie fasce di comuni dal punto di vista demografico) ed è risultata più gradita, grazie alla flessibilità dello strumento che consente di verificare l'efficacia della gestione associate anche già a breve termine.

L'istituto dell'Unione, dopo l'iniziale adesione registrata nell'anno 2000 con la costituzione, almeno formale, di ben diciotto unioni (soprattutto tra comuni montani), non ha trovato compiuta realizzazione per la scarsa propensione degli enti partecipanti di realizzare una effettiva "gestione congiunta" tramite il nuovo organismo, nonché per le diverse e non sempre coerenti proposte politiche in materia di Unione formulate dai Governi che si sono succeduti in Regione. Delle diciotto unioni sopra dette due non sono mai state attivate e altre due si sono sciolte già nell'anno 2001.

Nell'anno 2004, si è tentato di favorire "l'estinzione" delle unioni scarsamente operative, prevedendo la non applicazione della sanzione (consistente nella decurtazione, in diversa misura percentuale, dei

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

trasferimenti ordinari dei comuni) prevista dalla normativa regionale nel caso di scioglimento anticipato rispetto alla previsione statutaria (come pure per l'ipotesi del recesso unilaterale). Il beneficio suddetto, limitato inizialmente all'anno 2004, ha determinato una sostanziale riduzione delle Unioni che, attualmente risultano essere solo tre.

La scelta politica del legislatore regionale è stata, quindi, in questo settore, di sistemare al meglio le situazioni pregresse così da poter poi elaborare e legiferare una disciplina nuova e riformatrice in materia non solo di unioni, ma di associazionismo fra enti locali, alla luce delle esperienze maturate e delle nuove competenze attribuite agli enti locali. La Regione, inoltre, ha provveduto ad individuare, sulla base di parametri di congruità e di adeguatezza sotto il profilo demografico, ambientale e socioeconomico, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio sovracomunale di funzioni e servizi.

Per quanto riguarda gli strumenti di incentivazione finanziaria, prendendo a riferimento i criteri assunti dalla Regione nel 2005, la legge regionale finanziaria del 2/02/2005, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*) prevede: "Art. 2 (*Trasferimenti al sistema delle autonomie locali*) (*omissis*)

7. Le assegnazioni sono attribuite ai Comuni:

c) per 3.500.000 euro a favore dei Comuni la cui popolazione sia inferiore o pari a tremila abitanti che si trovino nella condizione di cui al comma 8 e la cui domanda di assegnazione pervenga al Servizio finanza locale della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali entro e non oltre il 31 maggio 2005; il riparto è disposto sulla base dell'estensione territoriale di ciascun Comune ammesso al beneficio;

d) per 3.076.003 euro a favore dei Comuni la cui popolazione sia superiore a tremila abitanti, che si trovino nella condizione di cui al comma 8 e la cui domanda di assegnazione pervenga al Servizio finanza locale della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali entro e non oltre il 31 maggio 2005; il riparto è disposto sulla base dell'estensione territoriale di ciascun Comune ammesso al beneficio; (omissis)

8. Possono presentare domanda ai fini del riparto dei fondi di cui al comma 7, lettere c) e d), i Comuni che, alla data del 30 aprile 2005, esercitano in forma associata con altri enti locali, almeno tre funzioni o servizi relativi ai seguenti settori: a) vigilanza; b) edilizia privata; c)

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

urbanistica; d) lavori pubblici; e) settore tecnico-manutentivo; f) ragioneria; g) tributi; h) commercio; i) attività produttive; j) trasporto scolastico; k) gestione del personale. (omissis)

10. Fino all'approvazione della disciplina organica sull'incentivazione delle forme associative, l'Amministrazione regionale finanzia, per l'anno 2005, le unioni di Comuni, esistenti al 31 luglio 2004 e operanti al 31 marzo 2005, con un'assegnazione di 500.000 euro da ripartirsi con criteri e modalità definiti con deliberazione della Giunta regionale; l'assegnazione sarà liquidata solo dopo aver verificato lo svolgimento effettivo in forma congiunta delle funzioni esercitate dalle unioni. I Comuni a favore dei quali è disposta l'assegnazione di cui al presente comma non possono beneficiare dell'assegnazione di cui alle lettere c) e d) del comma 7."

La regione Sicilia

La legge regionale 27 marzo 2002, n. 14, contenente "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002", all'art. 76, comma 4, prevede che una quota pari al 5 % delle risorse riservate ai Comuni rimane nella disponibilità dell'Assessore regionale per gli enti locali per essere attribuita, sotto forma di contributi straordinari finalizzati, in aggiunta ai benefici concessi dallo Stato, alla promozione ed alla realizzazione di forme associative e di cooperazione tra enti locali nonché per concedere contributi straordinari ai comuni con popolazione non superiore ai 10.000 abitanti colpiti da eventi calamitosi ovvero a favore di comuni che versano in particolari condizioni di disagio sulla base di appositi progetti di risanamento o di sviluppo economico e sociale. Con apposito decreto dell'Assessore regionale per gli enti locali sono stabilite la misura, la durata e le modalità di erogazione dei contributi di che trattasi, tenendo conto del numero degli enti locali associati, dei servizi gestiti in comune e della durata dell'organismo costituito, in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione.

La regione Sardegna

La Regione finora ha sostanzialmente rinunciato ad esercitare la sua competenza legislativa in materia di enti locali se non in riferimento ad alcune e limitate questioni. E' mancata così una politica organica e

complessiva a favore delle autonomie locali, imitandosi gli interventi a forme diversificate di finanziamento⁽⁵⁹⁾. Si segnala però una importante proposta di legge⁽⁶⁰⁾ che al capo I disciplina l'Unione di comuni. Prevede, infatti, l'art. 2 che "le unioni sono costituite fra i comuni della Sardegna ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). L'organo esecutivo non può essere composto da più di quattro membri, più il presidente". Per quanto concerne invece le condizioni per l'accesso ai benefici regionali è previsto che "costituiscono ambiti ottimali ai sensi della legge e beneficiano degli interventi di cui alla presente legge le unioni che abbiano una popolazione compresa fra i 10.000 e i 20.000 abitanti. In deroga a quanto previsto dal comma 1, costituiscono ambito ottimale e sono ammesse ai benefici della presente legge le unioni che abbiano una popolazione compresa fra i 5.000 e i 9.999 abitanti quando siano costituite fra almeno tre comuni contermini".

La regione Valle d'Aosta

La legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54, disciplinante il "sistema delle autonomie locali", non disciplina affatto le unioni dei comuni, bensì, all'art. 93, le associazioni dei comuni, ovvero "organismi strumentali dei Comuni che si associano liberamente per lo svolgimento di compiti e servizi che per natura e dimensioni non siano affidabili alla Comunità montana". Possono essere membri di un'associazione di Comuni anche comunità locali di altro Stato ad essa contermini, in conformità con gli accordi e le norme vigenti relativi alla cooperazione frontaliera. I Comuni stipulano tra loro apposito accordo nel quale sono stabiliti il fine, la decorrenza e la durata dell'Associazione, nonché le modalità di partecipazione finanziaria ed organizzativa dei Comuni membri ivi

⁵⁹ Ad esempio, la L. R. n. 37/98, avente per oggetto l'occupazione, prevede: "La Regione eroga annualmente un contributo, non eccedente l'importo di lire 20.000 ad abitante, a fronte delle spese sostenute, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio di funzioni comunali, dai consorzi costituiti fra Comuni, ai sensi dell'articolo 25 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, esclusi i consorzi obbligatori, e dalle unioni di Comuni di cui all'articolo 26 della medesima legge".

⁶⁰ Proposta di legge n. 89 presentata dai consiglieri regionali Maninchedda - Orrú - Balia - Uras - Marracini - Sanna Francesco il 19 gennaio 2005 recante il titolo "Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Misure di sostegno per i piccoli comuni".

comprese le forme di utilizzo del personale. Sono organi dell'Associazione dei Comuni: il Consiglio dei Sindaci ed il Presidente.

Il Consiglio dei Sindaci compie tutti gli atti che non rientrano nelle competenze dei dirigenti ai sensi della l.r. 45/1995 e che lo statuto non riserva al Presidente. Spetta comunque al Consiglio dei Sindaci, composto dai Sindaci o dai Vicesindaci dei Comuni membri, l'approvazione dei seguenti atti: a) regolamenti; b) bilancio preventivo; c) rendiconto; d) costituzione, modificazione e soppressione delle forme associative di cui alla parte IV; e) individuazione delle forme di gestione dei servizi pubblici locali di cui all'art. 113; f) programma annuale di attività; g) atti di programmazione e di indirizzo; h) modalità di partecipazione finanziaria ed operativa dei Comuni membri.

Segretario dell'Associazione è, anche a rotazione, il segretario comunale di uno dei Comuni membri. Lo statuto, approvato dai Consigli dei Comuni facenti parte dell'Associazione, disciplina in particolare le modalità di nomina del Presidente, le competenze degli organi, l'organizzazione dell'Associazione e le modalità di informazione sull'attività svolta dall'Associazione.

7. La valorizzazione delle forme associative locali nei nuovi statuti regionali (scheda)

Lo Statuto della Regione Calabria

Articolo 46 (Rapporti fra Regione ed enti locali)

1. La Regione adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

2. La Regione, in particolare: a) informa la propria attività ai principi dell'autonomia, della sussidiarietà, della solidarietà, della adeguatezza, della responsabilità e della differenziazione delle funzioni, in relazione alle caratteristiche dei soggetti istituzionali; b) riconosce e valorizza la partecipazione degli enti locali all'attività legislativa e amministrativa regionale, nel rispetto dei principi della leale collaborazione e della complementarietà delle funzioni; c) promuove la cooperazione fra Comuni, fra Province, fra Comuni e Province e tra questi Enti e la Regione in funzione degli obiettivi della programmazione; d) valorizza e

promuove l'esercizio associato delle funzioni fra enti locali: e) valorizza le associazioni di rappresentanza degli enti locali.

3. In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, la Regione, conferisce le funzioni amministrative a livello locale attribuendole ai Comuni, alle Comunità Montane, alle Province, alle Città metropolitane, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, garantendo il pieno esercizio della potestà organizzativa e regolamentare degli Enti locali, nonché in rapporto alla popolazione ed alle caratteristiche del territorio, enunciando espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile all'autonomia normativa degli enti locali.

4. La Regione utilizza gli istituti della concertazione e della programmazione negoziata come strumenti essenziali di governo, disciplinando con legge le procedure, le forme e le modalità relative alla stipula e all'attuazione degli accordi e delle intese.

5. La Regione favorisce la gestione coordinata e associata delle funzioni da parte dei Comuni, promovendone la fusione e attribuendo alle Province un ruolo di coordinamento sul territorio nelle materie di loro competenza.

6. La Regione favorisce altresì la costituzione di Città metropolitane, promuovendo eventuali necessarie intese interregionali nel rispetto delle relative norme statali

7. Nell'esercizio della potestà legislativa e regolamentare la Regione rispetta l'autonomia normativa dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Articolo 47 (Finanziamento delle funzioni conferite e delegate)

1. La Regione trasferisce annualmente agli enti locali una quota delle sue entrate ordinarie, al netto di quelle gravate da vincoli esterni di destinazione, per il finanziamento delle funzioni conferite, secondo criteri che tengano conto delle esigenze di perequazione, del fabbisogno di spesa, della predisposizione di strumenti di razionalizzazione delle strutture organizzative e dell'attività gestionale, nonché della promozione dell'esercizio associato di funzioni.

2. La Regione assicura la partecipazione degli enti locali, nelle sedi concertative e consultive, alla definizione dei criteri per il riparto delle risorse.

Lo Statuto della Regione Emilia Romagna

Art. 26 (Rapporti con gli Enti locali)

1. La Regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce rapporti di sistema con i Comuni, le Comunità montane, le Unioni e le Associazioni di Comuni, il Circondario Imolese, la Città metropolitana di Bologna e le Province.

2. La disciplina dei rapporti con gli Enti locali si ispira ai principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. A tal fine la Regione:

a) esercita, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative che richiedano un esercizio unitario a livello regionale, riguardando obiettivi che non possano essere realizzati dagli Enti locali o che per le loro dimensioni organizzative e per gli effetti sui cittadini debbano essere perseguiti a livello regionale;

b) si ispira, nel disciplinare le funzioni amministrative e nel determinare la loro allocazione al sistema delle Autonomie locali, al principio di differenziazione, valorizzando le forme associative sovracomunali come strumento per la realizzazione del principio di adeguatezza; c) promuove il coordinamento e il sostegno del sistema amministrativo locale anche in riferimento al ruolo delle Province.

3. L'Assemblea legislativa, in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato, procede alla delimitazione dell'area metropolitana di Bologna e alla costituzione della Città metropolitana, nonché alla individuazione delle sue funzioni.

Lo Statuto della Regione Lazio

Art. 16 (Potestà amministrativa)

1. In applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, le funzioni amministrative relative alle materie oggetto di potestà legislativa della Regione sono, con legge regionale, attribuite di norma ai Comuni ovvero conferite alle Province ed agli altri enti locali o riservate alla Regione medesima qualora ciò sia necessario per garantirne l'esercizio unitario ai fini dell'efficace tutela degli interessi dei cittadini e della collettività.

2. La ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo è effettuata secondo i seguenti criteri:

- a) indicazione tassativa delle funzioni riservate alla Regione in quanto attengano ad esigenze di carattere unitario;
 - b) conferimento, mediante attribuzione o delega, delle altre funzioni alle Province, ai Comuni e alle loro forme associative, in rapporto al ruolo che tali enti sono tenuti rispettivamente a svolgere nonché alle dimensioni territoriali, all'idoneità organizzativa ed alle diverse caratteristiche demografiche e strutturali;
 - c) attribuzione comunque ai Comuni della generalità delle funzioni non riservate alla Regione e non conferite espressamente ai sensi, rispettivamente, delle lettere a) e b);
 - d) trasferimento agli enti, destinatari delle funzioni conferite, delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni stesse.
3. La Regione esercita altresì le funzioni amministrative ad essa espressamente conferite dallo Stato nelle materie rientranti nella legislazione esclusiva statale.
4. Promuove l'esercizio associato delle funzioni amministrative da parte dei Comuni, in particolare attraverso le unioni di Comuni, le comunità montane e le comunità di arcipelago.
5. Valorizza il ruolo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle altre autonomie funzionali, rendendole partecipi dell'esercizio di funzioni amministrative attinenti ai rispettivi ambiti di attività.
6. Favorisce, sulla base del principio di sussidiarietà, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale.

Lo Statuto della Regione Marche

Art. 36 (Sistema regionale delle autonomie locali)

- 1. La Regione informa i propri rapporti con le autonomie locali a criteri di pari dignità, di rispetto degli specifici poteri e competenze, di complementarità di funzioni e di leale collaborazione nell'interesse delle comunità rappresentate.
- 2. La Regione adotta forme e procedure di confronto, raccordo e partecipazione delle autonomie locali alla propria attività legislativa ed amministrativa.

*I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005*

3. La Regione conferisce agli enti locali, con legge e previo parere del Consiglio delle autonomie locali, le funzioni amministrative secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.
4. La Regione favorisce la gestione associata delle competenze da parte dei Comuni, attribuendo alle Province il ruolo di coordinamento sul territorio in funzione degli obiettivi della programmazione.
5. La Regione valorizza il ruolo delle Comunità montane.

Lo Statuto della Regione Piemonte

Art.97 *Rapporti con gli enti locali*

1. La Regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce rapporti di sistema con i Comuni, le Comunità Montane e le Province. Disciplina altresì le funzioni amministrative e determina la loro allocazione alle autonomie locali, ispirandosi al principio di differenziazione. La Regione valorizza le forme associative sovracomunali.

Lo Statuto della Regione Toscana

Art. 62 (Sussidiarietà istituzionale)

1. La Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, conferisce con legge agli enti locali le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza.
2. La Regione, in attuazione dei principi del comma 1, sostiene l'esercizio associato delle funzioni dei comuni, promuove la collaborazione istituzionale tra i comuni, le province e la città metropolitana, valorizza il ruolo delle comunità montane e dei circondari istituiti ai sensi della legge regionale.
3. Sono riservate alla Regione le sole funzioni amministrative il cui esercizio risponde a riconosciute esigenze unitarie di livello regionale.

Lo Statuto della regione Umbria

Articolo 26 (Funzioni amministrative)

1. I Comuni esercitano le funzioni amministrative proprie e quelle non riservate allo Stato, alla Regione o conferite alle Province.

I° FORUM SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
Ancona, 23-24 settembre 2005

2. Le Province esercitano le funzioni amministrative proprie e quelle loro conferite con legge statale o regionale.
3. La Regione individua con legge, nelle materie di propria competenza, le funzioni amministrative da conferire ai Comuni e alle Province, in conformità ai principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità, responsabilità, adeguatezza e differenziazione.
4. Le leggi regionali di conferimento di funzioni amministrative determinano per ciascuna di esse i settori, i criteri e le risorse necessarie per renderne effettivo l'esercizio.
5. La Regione, in funzione degli obiettivi della programmazione e in attuazione del principio di leale collaborazione, favorisce la cooperazione fra i Comuni, fra Province e fra Comuni e Province. Al fine dello svolgimento ottimale delle funzioni conferite, la Regione promuove la costituzione di forme associative fra Comuni.

INDICE

1. Introduzione.....	1
2. L'Unione dei comuni nella legge 142 del 1990: elementi per un'analisi critica .	5
3. La risposta al fallimento della politica di fusione dei comuni	10
3.1 L'associazionismo comunale e l'individuazione dei cd. livelli ottimali per la gestione di servizi e funzioni.....	12
4. Lo spartiacque: le modifiche della legge n. 265/1999.....	15
5. Il sostegno all'associazionismo: la mancata differenziazione delle politiche regionali	17
6. La legislazione regionale in materia di associazionismo intercomunale. In particolare gli strumenti di incentivazione	24
6.1 Gli strumenti di incentivazione: contributi statali e risorse proprie	24
6.2 Le incentivazioni regionali (scheda).....	26
La regione Abruzzo	26
La regione Basilicata	29
La regione Calabria	30
La regione Campania.....	30
La regione Emilia Romagna	31
La regione Lazio	34
La regione Liguria	36
La regione Lombardia	36
La regione Marche	41
La regione Molise.....	43
La regione Piemonte.....	44
La regione Puglia	45
La regione Toscana	46
La regione Umbria	49
La regione Veneto.....	51
La regione Trentino Alto Adige	53
La regione Friuli Venezia Giulia	59
La regione Sicilia	62
La regione Sardegna	62
La regione Valle d'Aosta.....	63
7. La valorizzazione delle forme associative locali nei nuovi statuti regionali (scheda).....	64
Lo Statuto della Regione Calabria	64
Lo Statuto della Regione Emilia Romagna	66
Lo Statuto della Regione Lazio	66
Lo Statuto della Regione Marche	67
Lo Statuto della Regione Piemonte	68
Lo Statuto della Regione Toscana	68
Lo Statuto della regione Umbria	68
INDICE	70