

PERCHÉ L'UNIONE? LA NORMA, LA PRASSI, LE QUESTIONI APERTE

Gruppo di lavoro: Alberto Clini, Monica De Angelis, Mauro Pellegrini, Antonio Quagliani

Relazione: Antonio Quagliani

L'oggetto di questa comunicazione è lo stato di avanzamento di un programma di ricerca sugli Statuti delle Unioni di Comuni e sulle leggi regionali di promozione del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, programma di ricerca finalizzato a valutare l'esperienza delle Unioni di Comuni dal punto di vista delle forme di governo e di controllo democratico, della convenienza di questa forma associativa per la gestione delle funzioni amministrative e dei servizi, della sua utilizzazione nelle leggi regionali per promuovere la graduale semplificazione del panorama dei soggetti deputati ad esercitare i pubblici poteri in sede locale.

Ho parlato di "stato di avanzamento del programma di ricerca" perché in questa fase non siamo ancora in grado di comunicare considerazioni conclusive (dal nostro punto di vista) sugli argomenti in questione. Le ipotesi di lavoro cominciano a trovare alcune conferme ed hanno però bisogno di ulteriori approfondimenti, per approdare a tesi ben strutturate e capaci di fornire affidabili suggerimenti sia per il legislatore nazionale e regionale sia per gli operatori a livello locale.

Questa comunicazione prenderà le mosse da una rapida ricognizione sulla normativa nazionale (essenzialmente il t.u. contenuto nel D.lgs 18/08/2000 n. 267) per individuare per quali scopi il legislatore ha introdotto la possibilità di costituire Unioni di Comuni, per poi passare a verificare se negli Statuti delle Unioni esistenti sono riconoscibili gli scopi indicati dal legislatore ed in quali circostanze.

Faremo quindi qualche considerazione sulle forme di governo che le Unioni esistenti si sono date, per cercare di capire come hanno affrontato e risolto il problema della partecipazione e del controllo dei cittadini sull'attività dell'Unione. In effetti questa ci è sembrata una questione di grande importanza, dal momento che affidare l'esercizio delle funzioni amministrative che l'ordinamento attribuisce al Comune ad un ente di secondo grado, rende sicuramente meno efficaci gli strumenti di controllo democratico che sono garantiti ai cittadini nei confronti del Comune e che non automaticamente si possono riprodurre a livello di ente di secondo grado. Peraltro questa potenziale compressione dei

poteri di controllo democratico dei cittadini rischia di essere ulteriormente aggravata quando le funzioni affidate all'Unione comprendono anche la gestione di servizi che l'Unione potrebbe legittimamente affidare ad un altro soggetto, pubblico o privato, che garantisca qualità ed efficienza desiderate. Insomma si potrebbe prospettare una involuzione tecnocratica in palese contraddizione con la logica di partecipazione e di amministrazione condivisa che caratterizza tutta la riforma delle amministrazioni locali.

Cercheremo quindi di fare una riflessione su vantaggi e svantaggi della forma associativa "Unione" rispetto alle altre forme associative previste dalla legge, e di formulare qualche ipotesi sui vantaggi specifici propri di questa forma associativa.

Infine considereremo come le leggi regionali, che finora hanno dato corso all'impegno contenuto nell'art. 33 del t.u. di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale, hanno trattato il problema delle forme associative tra Comuni da incentivare, quali forme associative e quali forme di incentivazione, anche per cercare di capire se per la forma "Unione" si prospetta un futuro di rilievo o, al contrario, rischia di essere confinata in uno degli scopi che il legislatore nazionale le ha affidato.

1. Nel quadro normativo che risulta dal succedersi degli interventi legislativi, l'Unione di Comuni si prospetta come una forma associativa volontaria che i Comuni possono attivare per esercitare congiuntamente più funzioni di competenza comunale, siano esse proprie, attribuite, delegate. Sono i Comuni che si associano, non l'Unione che si costituisce, ad approvare lo Statuto dell'Unione, nel quale sono individuati gli organi dell'Unione, le modalità per la loro costituzione, le funzioni affidate all'Unione, le risorse (umane, tecniche, patrimoniali, finanziarie) necessarie all'esercizio delle funzioni affidate (art. 32, 2°).

A questa forma associativa il legislatore attribuisce alcuni vantaggi specifici: la dota di una soggettività giuridica (qualificandola come "ente locale"), di una potestà regolamentare (per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni affidate, per i rapporti anche finanziari con i Comuni), della titolarità degli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati (art. 32, 1°, 4° e 5°).

Il legislatore pone altresì all'Unione alcuni vincoli particolarmente importanti: il Presidente deve essere uno dei Sindaci dei Comuni che si associano; gli altri organi debbono essere composti solo da assessori e consiglieri dei Comuni associati. In altre parole, la legittimazione degli organi dell'Unione deriva per intero dai rappresentanti della popolazione eletti nei Comuni associati, non ci possono essere altre forme di rappresentanza della popolazione nell'ambito territoriale in cui opera l'Unione (art. 32, 3°).

Nei suoi tratti generali l'Unione sembra disciplinata allo scopo di mettere a disposizione dei Comuni uno strumento per migliorare l'efficienza nella gestione delle proprie funzioni: gestire in modo più economico le funzioni, servizi, attività che stanno già gestendo, mettere a disposizione della popolazione servizi necessari che altrimenti non sarebbero accessibili, mettere a disposizione della popolazione servizi opzionali altrimenti inaccessibili.

L'Unione dei Comuni viene poi indicata dal legislatore nazionale come la forma associativa privilegiata mediante la quale la Regione dovrebbe "favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture", individuando, per i Comuni di minore dimensione, "livelli ottimali di esercizio" e modulando conseguentemente sia il trasferimento delle funzioni ai Comuni, sia il regime delle incentivazioni finanziarie per l'esercizio associato delle funzioni comunali (art. 33).

Infine l'Unione di Comuni può essere una delle "forme associative e di cooperazione" a cui fa riferimento l'art. 24 per quanto riguarda "l'esercizio coordinato delle funzioni

degli enti locali”, in materie che attengono ad interessi di scala sovracomunale, che quindi non riguardano più l’esercizio associato di funzioni comunali bensì l’esercizio di funzioni proprie di livelli di governo di area vasta (Circondario sub-provinciale, Città metropolitana, Provincia). Anche in questo caso previa definizione da parte della regione degli ambiti sovracomunali appropriati per le materie elencate nello stesso art. 24 (pianificazione territoriale, viabilità, servizi a rete)

2. Dall’esame degli Statuti del campione di Unioni che in questa prima fase della ricerca abbiamo esaminato, emerge abbastanza chiaramente che tutte e tre queste diverse finalità previste dal legislatore nazionale sono state utilizzate, a volte singolarmente, a volte in combinazione, dalle esperienze che si sono andate realizzando negli ultimi anni (dopo la legge 265/99 e dopo il TU 267/2000).

Bisogna premettere che in linea generale gli Statuti, piuttosto che individuare le funzioni affidate all’Unione e le corrispondenti risorse, si presentano come documenti politici, dichiarazioni di intenzioni di affidare all’Unione, più che specifiche funzioni, ambiti di attività che i Comuni svolgono o vorrebbero svolgere, rinviando a successivi atti di trasferimento la specificazione di che cosa è affidato all’Unione in termini sia di funzioni che di risorse.

Proprio analizzando queste dichiarazioni di intenzioni ci è sembrato di poter stabilire una correlazione tra lo scopo per cui l’Unione è stata costituita e la sua dimensione demografica:

- le Unioni di più piccole dimensioni (fino a 20.000 abitanti) sembrano più orientate a conseguire obiettivi di efficienza gestionale;
- le Unioni di dimensioni intermedie (tra 20.000 e 50.000 abitanti), oltre agli obiettivi di efficienza gestionale, sembrano interessate a giocare un ruolo su scala territoriale (evidenziano il peso politico che intendono esercitare sui livelli sopraordinati, prospettano servizi di area vasta come quelli indicati nel citato art. 24 TU, fanno riferimento alla legislazione nazionale e/o regionale sugli “ambiti ottimali” per acquisire nuove funzioni, quali ad esempio quelle di pianificazione zonale dei servizi sociali). Potremmo dire che sono pensate anche come “ente intermedio” per gestire non solo funzioni proprie dei Comuni ma anche quelle di livello sovracomunale;
- le Unioni di dimensioni maggiori (oltre 50.000 abitanti) nascono fondamentalmente per assumere un ruolo di scala territoriale sovracomunale, da

ente intermedio tra Comuni e Provincia/Regione, anche se a volte conservano interesse per gli obiettivi di efficienza gestionale, specie nel Meridione, dove alle dimensioni comunali di 10-20.000 abitanti non sempre si accompagnano i livelli di efficienza gestionale che caratterizzano normalmente i Comuni di analoga dimensione.

3. In ordine agli organi di governo dell'Unione e alle forme di partecipazione e controllo della popolazione sulle attività dell'Unione, l'esame degli Statuti ha consentito di cogliere un'evoluzione tra il prima e il dopo del TU ed una tendenza che si è andata affermando, con spunti molto interessanti in alcune esperienze recenti.

Le Unioni di più antica costituzione, molto poche e prevalentemente al Nord (nel nostro campione le precedenti il TU risultano 5 su 39), tendevano ad un assetto degli organi di governo più caratterizzato politicamente, come se l'Unione fosse pensata come un soggetto politico distinto dai Comuni costituenti: Presidente eletto dal Consiglio, senza vincolo di essere Sindaco, sulla base di una mozione programmatica, Giunta non composta solo da Sindaci, riproduzione a livello di Unione delle norme previste per i Comuni in ordine alle competenze degli organi.

Le Unioni costituite dopo il TU hanno una più netta caratterizzazione gestionale, come se l'Unione fosse solo un ente strumentale/operativo dei Comuni costituenti: fanno perno sul ruolo dei Sindaci nella Giunta (composta perlopiù solo da Sindaci) e nella elezione del Presidente (eletto sulla base di un documento politico-programmatico sottoscritto da tutti i Sindaci), e tende a diffondersi la norma che impone la rotazione dei Sindaci nella funzione del Presidente, con una durata del mandato fissata nello Statuto per periodi brevi e a volte brevissimi (perlopiù un anno ma a volte anche solo sei mesi).

Per le forme di partecipazione dei cittadini gli Statuti fanno perlopiù rinvio alle norme del TU, prestando attenzione soprattutto agli istituti che si riferiscono al potere di iniziativa e proposta dei cittadini e al referendum, con differenze non marginali nelle discipline dei requisiti di ammissibilità (firme per le proposte e per le richieste di referendum, quorum dei partecipanti per la validità dei referendum), generalmente piuttosto restrittivi, che possono oscillare, per Unioni di analoghe dimensioni, da 50 a 1500 firme, o addirittura richieste di referendum sottoscritte dal 51% dei cittadini dell'Unione.

Raramente si trovano norme relative alla partecipazione dei cittadini alla funzione di controllo sull'attività dell'Unione, magari attraverso le formazioni sociali, le associazioni a cui aderiscono.

Abbiamo trovato interessanti affermazioni di principio in proposito in alcuni Statuti del Veneto, delle Marche, del Lazio, della Puglia, quindi non in una particolare area regionale, con formulazioni abbastanza simili, che riconoscono “il diritto degli interessati, degli utenti, delle formazioni sociali e delle loro associazioni e comitati, titolari di interessi collettivi, di concorrere alla determinazione dell’indirizzo, attuazione e controllo delle attività poste in essere dall’amministrazione”. Sembrerebbe il segno di una consapevolezza della necessità di riservare particolare attenzione al rapporto con la popolazione nelle varie fasi dell’azione amministrativa, dalla determinazione dell’indirizzo, all’attuazione, al controllo, non ritenendo sufficiente la responsabilizzazione del Sindaco quale rappresentante dei cittadini nell’Unione.

Del resto è lo stesso TU che, in generale per Comuni e Province, suggerisce come la legittimazione elettorale del Sindaco e del Consiglio abbia bisogno di verifiche e conferme continue per mantenere in sintonia l’attività degli organi politici e amministrativi con la volontà degli elettori, per dare vita ad una amministrazione condivisa.

Ci sembra che la caratterizzazione prevalentemente gestionale delle Unioni, con un ruolo giustamente centrale affidato ai Sindaci negli organi esecutivi (Presidente e Giunta come organo collegiale con competenza residua), renda particolarmente acuta l’esigenza di introdurre forme di partecipazione e soprattutto controllo da parte dei cittadini, dal momento che la possibilità di controllo da parte dei Consigli comunali tende a restringersi ulteriormente ai soli atti di indirizzo generale e approvazione dei risultati di gestione, e la possibilità di controllo del Consiglio dell’Unione sconta una asimmetria nella legittimazione rispetto ai Sindaci che lo rende scarsamente incidente al di fuori di un solido accordo politico-partitico.

La questione assume connotati ancora più sconcertanti se si fa riferimento alla caratterizzazione prevalentemente gestionale di quelle Unioni che abbiamo rilevato tendere a giocare un ruolo di scala anche sovracomunale o che addirittura nascono con la chiara finalizzazione di assumere funzioni sovracomunali.

Ci sembra che possa esistere una qualche sproporzione tra i poteri degli organi esecutivi dell’Unione e le possibilità di controllo democratico sull’esercizio di tali poteri, soprattutto quando si esplicano nell’esercizio di funzioni che inevitabilmente limitano l’autonomia dei Comuni.

Quadro normativo e prassi applicativa forse debbono trovare in proposito un equilibrio più attento ad evitare il rischio che l’affidamento di funzioni all’Unione si trasformi in una fuga dalla responsabilità politica degli eletti in nome dell’efficienza gestionale.

4. Problemi di questo genere non si pongono certamente per le altre forme di coordinamento/associazione che il legislatore ha previsto per gli enti locali.

Nel caso delle Convenzioni (art.30 TU), libere o obbligatorie, non si dà vita ad un nuovo soggetto giuridico ma solo ad una forma di coordinamento operativo nel modo di svolgere funzioni e servizi, sotto la piena responsabilità ed il pieno controllo di ciascun ente locale.

Anche nel caso di costituzione di uffici comuni con personale distaccato e nel caso di delega di funzioni a favore di uno degli enti partecipanti alla Convenzione, il sistema della responsabilità e del correlativo esercizio del potere di controllo non viene intaccato, né per quanto riguarda gli organi politici, che rispondono pienamente di quanto avviene nell'ambito della convenzione, né per quanto riguarda i cittadini singoli e associati, che possono avvalersi di tutti gli strumenti di partecipazione e controllo verso gli organi politici in base a quanto previsto dal TU e dallo Statuto.

Nel caso dei Consorzi si dà vita ad un nuovo soggetto giuridico ma con una netta caratterizzazione aziendale (art. 31, 1°): possono partecipare anche enti diversi dagli enti locali, un'assemblea dei soci in cui la responsabilità di ciascuno è pari alla quota di partecipazione fissata nella Statuto, un Consiglio di Amministrazione eletto dalla assemblea. Insomma un soggetto, libero o obbligatorio che sia, che assomiglia molto ad una società di quelle disciplinate dal codice civile e che per gli enti locali assolve la funzione di una società operativa a cui affidare la gestione di funzioni o servizi che a livello del singolo comune non possono essere esercitati con un soddisfacente equilibrio economico.

Anche in questo caso il sistema responsabilità-controllo non viene messo in crisi. Certo qualche sfilacciamento si può verificare, a seconda dei servizi o delle funzioni affidate al Consorzio, più o meno riferiti ai cittadini come utenti e quindi alla loro possibilità di avere percezione e cognizione dei risultati e degli effetti della decisione degli organi politici di attivare una gestione associata o un esercizio associato attraverso la forma consortile.

Ma in linea generale la caratterizzazione nettamente strumentale del Consorzio tende a limitare il problema in questione a quello comune a tutti i casi in cui l'ente locale si avvale di un soggetto esterno per attuare le politiche e gli interventi che decide di attivare. Problema che può trovare risposte soddisfacenti solo caso per caso, solo nella specifica convenzione e nello Statuto che regolano il singolo Consorzio .

Ci sembra diverso il caso delle Unioni di Comuni, sia per la loro funzioni istituzionale sia per la caratterizzazione che sono andate assumendo per quanto riguarda funzione ed organi nel campione di Statuti esaminati.

In tutte e tre le tipologie che abbiamo rilevato, sia dalla legge che dagli Statuti, quello che si costituisce è un ente locale che può assolvere a scopi diversi, arrivando anche a vincolare l'autonomia comunale, ma con un sistema di responsabilità – controllo istituzionalmente debole, perché qui non si tratta di un soggetto deputato ad attuare le politiche e gli interventi decisi in sede comunale, come nel caso delle convenzioni e dei consorzi, bensì di un soggetto che può definire e definisce le politiche e gli interventi da attivare nonché a chi affidarne la realizzazione, attuazione, gestione.

Probabilmente serve ancora accumulare esperienze per sciogliere nodi che i ripetuti interventi legislativi su questo istituto hanno finito per intrecciare.

5. L'esame della legislazione regionale ci conferma in questa impressione dominante che abbiamo ripetuto, vale a dire che il problema delle Unioni di Comuni è ancora un problema aperto, che serve ancora tempo e serve accumulare esperienze, per arrivare ad un assetto stabile della disciplina e del suo utilizzo per il governo del processo di razionalizzazione e di riorganizzazione dei servizi, delle funzioni e delle strutture degli enti locali.

Questo non perché le Regioni non siano intervenute nel corso degli anni sul problema dell'esercizio associato delle funzioni comunali. Basterebbe ricordare tutta l'elaborazione culturale e la produzione legislativa, sin dal decennio degli anni '70, sulla questione delle deleghe, sulle ipotesi di organizzazione dei comprensori, sulla costituzione delle Comunità Montane.

Direi semmai che questo problema è stato una specie di spina nel fianco del legislatore regionale, che ha finito per mettere in sordina una questione che non riusciva a trovare sbocchi significativi, fino a che la riforma delle autonomie del 1990 ha riaperto la ferita e qualche spiraglio per rimettere mano al problema.

Così, nel corso degli anni '90 e poi nel nuovo secolo, si sono succeduti interventi normativi regionali che si sono rapportati in modo dialettico alle nuove disposizioni del legislatore nazionale, anch'esse più volte novellate, rifuggendo dall'approccio un po' illuministico che aveva caratterizzato la stagione degli anni '70 e optando per un approccio molto più pragmatico ed attento agli umori e al consenso degli enti locali.

Cominciamo col dire che tutte le regioni, ordinarie e a statuto speciale, hanno una qualche normativa, generale o riferita ad aspetti particolari, che dopo la riforma degli

anni '90 ed in relazione ad essa, disciplina il problema dell'esercizio associato delle funzioni comunali e degli incentivi, per lo più finanziari, per la relativa promozione.

Questa produzione normativa si differenzia tra le leggi prodotte prima della Legge 265/99 e del TU 267/2000 e le leggi prodotte dopo tale periodo.

Come è noto la Legge 142/90 aveva introdotto una figura di Unione dei comuni che sfociava obbligatoriamente nella fusione entro il termine di 10 anni e con elezione diretta degli organi rappresentativi. Questo percorso è stato sostanzialmente rifiutato dalla maggioranza dai Comuni, che si sono guardati bene di costituire Unioni. In questo contesto alcune Regioni, dove era matura l'esigenza e la possibilità politica di mettere mano ad un minimo di razionalizzazione dei poteri locali, elaborarono una legislazione che consentiva un percorso più flessibile per l'esercizio associato delle funzioni, senza obblighi di fusione e senza creazione di un'ulteriore autonoma legittimazione democratica degli organi associativi. Un percorso alternativo che passava attraverso le Associazioni Comunali o Intercomunali al posto dell'Unione di Comuni.

Caduto, ad opera della legge nazionale, l'obbligo della fusione e della elezione diretta, le Regioni hanno recuperato le Unioni come una delle forme associative dei Comuni che intendono promuovere ed incentivare, forse sfumando un po' quel privilegio per le Unioni che il TU sembra indicare rispetto alle altre forme associative.

Bisogna peraltro dire che la legislazione regionale in materia non è tutta dello stesso genere.

Troviamo leggi regionali che affrontano in generale la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni dei Comuni e, all'interno di questo, fanno riferimento anche alle Unioni. Ci sono Regioni che non legiferano in generale sull'associazionismo e si limitano a prevedere incentivi finanziari per Unioni e Fusioni, con riferimenti generici al fenomeno, come se dovessero ottemperare all'obbligo previsto nell'art. 32 TU ma senza farsi eccessivamente coinvolgere.

Se le Regioni di quest'ultimo gruppo spesso si affidano ad un'articolo nella legge finanziaria regionale, quelle che legiferano in generale sull'associazionismo prevedono la formazione di un programma di riordino territoriale, la definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni comunali, in alcuni casi un sistema di incentivazione che collega il fenomeno associativo con gli ambiti ottimali di esercizio e, addirittura, in casi rari, con alcuni settori specifici di attività indicati nelle leggi regionali o nella normativa di attuazione.

Per quanto riguarda i criteri in base ai quali vengono determinati i possibili beneficiari dell'incentivo regionale e la graduazione dei benefici, diverse regioni

riservano gli incentivi alle Unioni costituite tra Comuni di piccola dimensione demografica (meno di 3000 abitanti o meno di 5000); nella maggior parte dei casi per i Comuni minori viene previsto comunque un privilegio, che può consistere o in un fondo riservato, o in una quota dell'incentivo riservata o una maggiorazione dell'incentivo e simili.

Per ripartire poi i fondi stanziati dal Bilancio regionale allo scopo vengono presi in considerazione alle volte i servizi associati, alle volte l'attività svolta, ma anche un misto di questi criteri con dei sistemi di ponderazione piuttosto macchinosi. In qualche caso entra in gioco la durata di vita dell'Unione come motivo di maggiorazione dell'incentivo. Mentre è più frequente l'ipotesi che l'incentivo tenda a decrescere con il passare degli anni (incentivo all'avvio dell'Unione).

In diverse leggi si esplicita un privilegio per le Unioni per quanto riguarda le singole leggi di settore, aspetto che potenzialmente può avere un grande rilievo sia per la capacità operativa delle Unioni sia per la promozione della loro costituzione. La questione meriterebbe di essere approfondita per verificare se poi è praticato questo privilegio e con quali modalità.

Non sempre invece appare chiaramente nelle leggi regionali il collegamento, che il legislatore nazionale prefigura nel TU, tra ambiti territoriali ottimali, trasferimento di funzioni ai Comuni che si associano in tali ambiti, concessione o almeno maggiorazione degli incentivi finanziari alla Unioni che si costituiscono in tali ambiti.

Anche quando gli incentivi vengono riservati alle Unioni che si costituiscono per settori di attività o servizi identificati dal legislatore regionale, il collegamento con gli ambiti ottimali non compare, né sembra utilizzata la leva del trasferimento di funzioni regionali per promuovere la costituzione di forma associative.

In linea generale le leggi regionali si muovono sulla linea di lasciare alla libera scelta dei Comuni la individuazione di quale ambito territoriale determinare con la loro associazione, prendendo atto degli ambiti che così si costituiscono. Un orientamento molto rispettoso dell'autonomia comunale ma scarsamente efficace nella prospettiva di un organico riordino territoriale che garantisca alla generalità dei cittadini uno standard di prestazioni tendenzialmente uniforme.

6. Provando a tirare qualche conclusione da questo primo approfondimento sulle questione tracciate all'inizio, potremmo dire che l'Unione di comuni:

- Si prospetta, nella legge e nella prassi applicativa recente, come una forma associativa capace di prestarsi a diversi scopi: gestione efficiente di funzioni comunali, ambito ottimale per l'esercizio di funzioni regionali anche di scala sovracomunale, esercizio coordinato di funzioni territoriali quali quelle elencate nell'art.24 TU;
- Si prospetta, per la sua natura giuridica e per l'interpretazione che ne hanno dato ormai gli Statuti, come un soggetto capace di porsi come interlocutore politico rispetto ai livelli di governo sopraordinati, almeno per quanto riguarda le funzioni che i Comuni le hanno affidato; non come braccio operativo della volontà Comunale (vedi Consorzio) bensì come soggetto che per conto dei Comuni associati decide politiche da fare, come attuarle, a chi affidare eventuali compiti strettamente operativi;
- Si prospetta come un ente locale in cui rimane aperto qualche problema molto delicato per quanto riguarda il controllo sull'esercizio dei poteri della Giunta esecutiva composta dai soli Sindaci con le funzioni di Presidente a rotazione per brevi periodi. Qualche riflessione va fatta in direzione non tanto di dare una legittimazione elettorale agli organi delle Unioni, strada già tentata senza successo dalla prima versione della riforma delle autonomie, quanto piuttosto in direzione della strutturazione, sviluppando quanto già previsto per la partecipazione e il controllo dei cittadini nel TU, di forme di coinvolgimento dei cittadini e delle loro associazioni sia nella definizione delle politiche sia nel controllo della loro attuazione. Una integrazione della legittimazione degli organi dell'Unione, ma anche un significativo contrappeso al pericolo di un esercizio dei poteri che si sottrae alla responsabilità verso i cittadini, ed uno strumento efficace per dare vita ad una amministrazione condivisa;
- Si prospetta come la forma associativa che per le caratteristiche che il legislatore le ha dato (capacità di perseguire scopi diversi, natura giuridica, capacità di interlocuzione politica per le funzioni affidate dai Comuni) può fare da perno del processo di riorganizzazione territoriale di servizi, funzioni, strutture. Sempreché la legislazione regionale sfrutti a dovere quel collegamento tra individuazione degli ambiti ottimali di esercizio, trasferimento di funzioni, incentivazione finanziaria per la costituzione, per l'attività, per la realizzazione degli interventi previsti dalle leggi di settore.