



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

**Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi
e l'attuazione decentrata della concertazione**

**Indagine sulle forme di associazionismo
tra Comuni di minore dimensione demografica**

**Assemblea
28 febbraio 2002**

Indagine sulle forme di associazionismo tra Comuni di minore dimensione demografica

Indice

Premessa

- 1. Linee metodologiche dell'indagine**
- 2. I risultati principali**
- 3. La partecipazione a consorzi**
- 4. Le Convenzioni**
- 5. Gli Accordi di programma**
- 6. Le Unioni di Comuni**
- 7. Le Spa pubbliche**
- 8. Il futuro dell'associazionismo**
- 9. L'individuazione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni**
- 10. Incentivazioni per Unioni di Comuni e Comunità montane**
- 11. Decreto M. I. 2 luglio 2001**
- 12. Leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/98**
- 13. Rilevazione di esperienze significative**
- 14. Considerazioni conclusive**

Indagine sulle forme di associazionismo tra Comuni di minore dimensione demografica

Premessa

Con la legge 142/1990, di riforma delle autonomie locali, si è messo in moto un processo di riorganizzazione dei comuni minori, specie del mondo rurale. La necessità di superare la frammentazione amministrativa è stata ben presente nel legislatore al momento della discussione e approvazione della legge: è oggi, ancor più di ieri risulta evidente che la razionalizzazione del sistema di cooperazione intercomunale non può essere effettuata in maniera "autoritaria", pena il suo fallimento, come ha dimostrato l'esperienza francese degli anni '70.

Nel 1990 il legislatore pensava ad un cambiamento epocale, che nel giro di pochi anni avrebbe portato a un ridimensionamento drastico del numero dei comuni, attraverso l'avvio di una diffusa serie di processi tendenti a fusioni. Nell'esperienza, come è noto, i risultati sono stati estremamente deludenti. Al 1990 i comuni erano 8088, oggi sono 8104: dunque il numero continua, sia pur lentamente a crescere. I comuni fino a 5 mila abitanti sono 5.900 circa, con una incidenza del 72,5% sul totale dei comuni; pesa per il 19,8% il gruppo dei comuni (circa 1.600) con una popolazione compresa tra i 5 mila e i 15 mila abitanti.

La svolta operata con la riforma del 1999¹, prende atto di questa realtà e prosegue il percorso già avviato dalla legge 59/1997 e dal decreto 112/1998, puntando non più su fusioni a breve termine, ma sulle forme associative, sulla cooperazione, sulla gradualità, sull'incentivazione, sulla distribuzione di funzioni. L'individuazione dei livelli minimi diventa il punto centrale della innovazione per i piccoli comuni e il punto di svolta è rappresentato dall'avvio di un processo di che porti a collaborare in forme solide i comuni che non sono in grado nelle loro risorse per le loro funzioni di soddisfare le domande dei cittadini.

In particolare con la legge 59/1997, le Regioni sono state chiamate a conferire funzioni agli enti locali in base alla osservanza di alcuni principi, tra i quali:

¹ La legge 265/1999 ha infatti rivisitato le forme dell'unione, in particolare eliminando i limiti demografici per la sua costituzione e i limiti temporali per arrivare alla fusione, non più obbligatoria, oggi, una volta realizzata l'unione.

- il principio di sussidiarietà, con esplicito riferimento alla attribuzione di funzioni amministrative in ragione delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti destinatari con la esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime.
- il principio di differenziazione nella allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strumentali degli enti riceventi.

La legge 59/97, che opera a Costituzione vigente, segna un significativo cambio di prospettiva rispetto alle precedenti leggi di conferimento delle funzioni dal centro alla periferia del 1972 e del 1977. Essa si configura, per l'ampiezza delle deleghe, per il modo in cui dovranno essere attuate e per i principi che la sostengono (principio di sussidiarietà, di efficienza e funzionalità, principio di responsabilità) come una vera legge di riordino e di riassetto delle funzioni amministrative in modo tale che queste possano corrispondere alle esigenze reali della vita sociale ed economica delle comunità.

Il "leit motiv" della legge, a ben guardare, consiste nel tentativo di superare il conferimento dall'alto verso il basso delle funzioni amministrative, con rischio di settorializzazione e parcellizzazione degli interventi e con la perdita della visione complessiva ed organica del disegno politico che sostiene la legge, per puntare invece ad una ricostruzione dal basso delle funzioni e dei compiti delle amministrazioni locali dove i piccoli comuni, nel nostro caso, sono parte integrante di un disegno complessivo di riordino dei poteri locali.

I piccoli comuni, sostenuti dal principio di sussidiarietà, potranno concretamente svolgere un ruolo di promozione e sviluppo delle proprie comunità solo se sapranno e potranno porsi in relazione tra loro. In tal modo si potrà evitare il graduale assorbimento delle funzioni da parte dei livelli superiori di governo ogni qualvolta il ricorso a forme associative consentirà di raggiungere quelle dimensioni adeguate per un esercizio efficace ed efficiente delle funzioni medesime.

Nell'ambito del processo di riorganizzazione delle autonomie locali, i comportamenti volti al superamento della frammentazione giocano, quindi, un ruolo determinante, sia assumendo la forma dell'accorpamento, dell'unione e

dell'associazionismo dei comuni, sia promuovendo il rilancio del ruolo e delle funzioni delle Comunità Montane, sia attraverso l'utilizzo di un ampio campo di strumenti negoziali previsti dalla L. 142 e dal quadro normativo più recente.

1 - Linee metodologiche della indagine

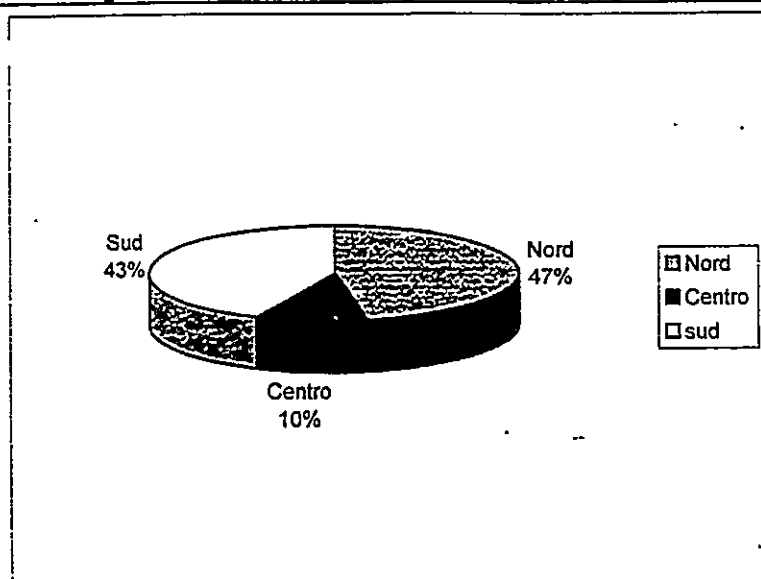
L'importanza delle considerazioni appena svolte richiama l'esigenza di avviare un processo di monitoraggio sulle esperienze di associazionismo dei comuni, al fine di:

1. valutare le dimensioni e gli aspetti principali del fenomeno, sia con riguardo ad evoluzione e consistenza delle esperienze di gestione associata di funzioni e servizi, sia correlando tali esperienze alle caratteristiche strutturali (dimensione demografica, area geografica, etc.) dei piccoli comuni;
2. esaminare le modalità di esercizio delle funzioni associate a livello comunale, anche per individuare punti di forza e di criticità dell'esperienza avviata;
3. individuare, esaminare e proporre all'attenzione degli amministratori comunali, in un'ottica di benchmarking e di "accompagnamento", modelli d'intervento e casi d'eccellenza.

Si è così avviato un monitoraggio su 100 comuni piccoli (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). Si tratta di un campione non rappresentativo dell'universo dei piccoli comuni (circa 6.000 al di sotto dei 5 mila abitanti), ma tuttavia significativo, in quanto costituito, per metà, da comuni già noti per aver realizzato esperienze associative nell'esercizio delle proprie funzioni; per l'altra metà, invece, da comuni scelti in modo casuale dall'elenco dei piccoli comuni ricavato dalle pubblicazioni ISTAT.

Il campione dei comuni per classi demografiche	
Fino a 3.000 abitanti	53
Da 3.000 a 5.000 abitanti	47
Totale abitanti	100

Il campione dei comuni per aree geografiche



La ricerca delle esperienze di associazionismo dei comuni piccoli è stata realizzata attraverso 100 interviste telefoniche a Sindaci e segretari comunali sull'intero territorio nazionale.

Le rilevazione si è tenuta durante i mesi di aprile e maggio.

Gli enti interpellati sono stati i piccoli Comuni, scelti dopo una stratificazione del territorio nazionale e l'estrazione all'interno di ciascun strato. Più precisamente i Comuni sono stati ripartiti in strati in base alla zona geografica (Nord, Centro, Sud-Isole) ed al numero di abitanti (fino a 3 mila e tra 3 e 5 mila).

Nel data base informatico e nelle copie cartacee dei questionari sono riportate le risposte alle domande di carattere generale e sulle singole esperienze di gestione associata.

Per realizzare un'intervista mediamente sono stati necessari 3 tentativi di richiamo (per impegni della persona cercata, per assenza, ecc.) effettuati in almeno 2 diversi giorni.

Per realizzare le 100 interviste sono state effettuate altre (circa) 200 chiamate non andate a buon fine (telefonate non evase) per i seguenti motivi:

- ❖ per numeri inesistenti (comuni che hanno cambiato recapito telefonico o di cui il numero in nostro possesso è errato)
- ❖ per impegni del referente (segretario o Sindaco)
- ❖ per interruzione dell'intervista da parte del segretario generale

2. I risultati principali

Sul campione di 100 piccoli comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si è rilevato come soltanto nell'11% delle amministrazioni locali non sia presente almeno un'esperienza di gestione associata di funzioni e servizi. Nell'83% dei casi amministratori e responsabili dei servizi hanno scelto la strada dell'associazionismo per la gestione da uno a tre compiti amministrativi, mentre nel restante 7%, le gestioni affidate a collaborazioni intercomunali (anche con la partecipazione di altri enti istituzionali o meno) riguardano da 4 a 6 servizi/funzioni.

Tra le amministrazioni più attive nella collaborazione intercomunale figurano quelle più piccole, con popolazione fino a 3.000 abitanti: su 53 "micro-comuni", infatti, solo il 5,6% del campione non è interessato alla gestione associata dei servizi, mentre tale percentuale sale al 17,1% per quanto riguarda i comuni con popolazione compresa tra i 3 e i 5 mila abitanti. I comuni che gestiscono in forma associata un maggior numero di servizi e/o funzioni (da 4 a 6) sono presenti soprattutto (con il 10,6%) nella classe demografica più elevata (da 3 a 5 mila abitanti) e nelle regioni del Centro (30%).

Tab. 1 - Servizi e funzioni gestiti in associazione tra comuni, anche con la partecipazione di altri enti (valori percentuali)

	Nessuna funzione servizio	Da una a tre	Da quattro a sei	Totale
Fino a 3.000 abitanti (53 comuni)	5,6	88,6	5,8	100
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	17,1	72,3	10,6	100
Totale comuni (100 comuni)	11,0	82,0	7,0	100

	Nessuna partecipazione	Da una a tre partecipazio ni	Da quattro a sei partecipazioni	Totale
Nord (47 comuni)	9,0	75,5	15,5	100
Centro (10 comuni)	10	70	30	100
Sud (43 comuni)	6,0	80,2	13,8	100
Totale comuni (100 comuni)	6,0	80,0	14,0	100

Nota: tutte le tabelle riportate esprimono valori percentuali. I totali sono effettuati per riga, in ognuna delle quali è descritto il risultato della indagine per strati del campione (classi demografiche e aree geografiche). In ogni tabella sono riportati, nell'ultima riga, i valori totali, che si riferiscono ai risultati ottenuti su 100 comuni: è evidente, in questo caso, come i valori assoluti coincidano con i valori percentuali

La riorganizzazione della maggior parte dei 100 comuni intervistati è avvenuta attraverso l'utilizzo di una ampia gamma di soluzioni e strumenti: le varie forme di cooperazione intercomunale (delega di funzioni, creazione di strutture comuni per l'esercizio congiunto, integrazione tra servizi affidati a soggetti esterni, conferenze di servizio); il ricorso a nuove strutture (creazione di consorzi, unione tra comuni); la gestione associata di funzioni e servizi da parte delle comunità montane; l'adozione di meccanismi per il riparto delle spese comuni; il ricorso all'assistenza da parte delle Province.

Pur se rilevati in un campione solo parzialmente rappresentativo dell'universo dei comuni italiani, i dati ottenuti mostrano come la gestione associata dei servizi e piccoli comuni sia già una realtà, piuttosto che una prospettiva lontana, e confermano le risultanze ottenute dagli studi effettuati da Anci e Lega delle Autonomie Locali sui certificati di conto consuntivo degli anni 1995, 1996 e 1997. Con riferimento al '97, infatti, sono quasi un migliaio, su poco meno di 6.000, le Giunte con meno di 5.000 abitanti che sperimentano modalità innovative di gestione delle funzioni e dei servizi. Consorzi, Convenzioni, Accordi di Programma, ricorso alla Comunità montana, ma anche S.p.A. e forme di cooperazione flessibili: sono queste le soluzioni gestionali più gettonate. E nel venti per cento dei Comuni il fenomeno interessa più di un servizio o funzione amministrativa; acquedotti, scuole materne, servizi tributi ma anche segreterie comunali, sono questi i servizi che con maggior frequenza vengono gestiti in forma associata.

In particolare in Piemonte un micro-municipio su due ha sperimentato la soluzione del Consorzio o l'Accordo di Programma oppure il ricorso alla Comunità Montana, per superare le diseconomie di scala che si incontrano nella gestione dei servizi. Il risultato è che mediamente il numero dei servizi complessivamente erogati da queste piccole comunità risulta superiore al numero dei servizi gestiti dai comuni più rinunciatari e affezionati alle forme di gestione più tradizionali (in economia, concessione).

Significativamente, nell'89% dei comuni intervistati tramite agile questionario, sono già presenti forme poco tradizionali di gestione delle funzioni e dei servizi

(ConSORZI, S.p.A., Convenzioni, Accordi di Programma, ricorso alla Comunità montana e alla Amministrazione Provinciale, forme di cooperazione flessibili, etc.).

Solo due comuni prendono parte ad Unione dei comuni, ma, per la gestione di servizi e funzioni, il 31% dei piccoli municipi è impegnato nella partecipazione a S.p.A; il 68% in Consorzi; il 67% nella realizzazione di convenzioni; il 13% in accordi di programma anche all'interno dei programmi previsti dai patti territoriali; il 5% in Società a responsabilità limitata (S.r.l.); il 2%, infine, in Istituzioni e nella realizzazione di accordi *flessibili*.

Osservato attraverso la chiave di lettura territoriale, l'associazionismo comunale è attraversato ancora dal classico spartiacque: a reagire alle diseconomie di scala tipiche degli enti di piccola dimensione sono, infatti, soprattutto le amministrazioni del Nord, dove accanto ad elevate percentuali di realizzazione di convenzioni (87,2%) e consorzi (80,8%), si rileva una quota elevata di società per azioni (Spa) per la gestione associata di servizi e funzioni. Al Sud, tali percentuali si abbassano notevolmente, pur in presenza di almeno la metà dei comuni impegnati nell'associazionismo. In particolare, circa il 56% dei comuni è presente in consorzi, il 42% ha scelto la strada delle convenzioni, mentre è ancora esiguo il plotone degli amministratori orientato verso soluzioni innovative e più centrate entro un'ottica imprenditoriale, rappresentate dalla Spa (6,9%).

Al Centro il 60% dei piccoli comuni è impegnato rispettivamente nella partecipazione a Spa e a Consorzi, l'80% in convenzioni per la gestione di funzioni e servizi.

Infine - significativamente - a conferma della reattività amministrativa delle micro-amministrazioni, che nasce dalla consapevolezza delle difficoltà organizzative e gestionali, la gestione associata di funzioni e servizi presenta una maggiore diffusione tra i comuni più piccoli del campione: la partecipazione a spa per la gestione di servizi è, infatti, più frequente nei comuni fino a 3.000 abitanti (in misura del 35,8% delle amministrazioni rispetto al 28%), così come l'adesione a Consorzi (69,8% rispetto al 66%) e la realizzazione di Convenzioni (73,5% a fronte del 59,6%).

Tipologie della gestione associata rilevata attraverso questionario

- 1. Consorzio - associazioni intercomunali**
- 2. Convenzione**
- 3. Unione di comuni (fusione) + incentivi**
- 4. Spa**
- 5. Srl**
- 6. Accordo di programma**
- 7. Istituzione**
- 8. Coordinamento e/o assistenza tecnica della Comunità Montana**

Tabella 2 - La gestione associata delle funzioni e dei servizi: lo stato dell'arte dei Comuni

	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni
Fino a 3.000 abitanti (53 comuni)	1,8	35,8	69,8	73,5	11,3	1,8	3,7
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	2,1	28,0	66,0	59,6	15,0	8,5	0,0
Totale comuni (100 comuni)	2,0	31,0	68,0	67,0	13,0	5,0	2,0

	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni
Nord (47 comuni)	2,1	46,8	80,8	87,2	17,0	4,2	4,2
Centro (10 comuni)	0,0	60,0	60,0	80,0	10,0	0,0	0,0
Sud (43 comuni)	2,3	6,9	55,8	41,9	9,3	6,9	0,0
Totale comuni (100 comuni)	2,0	31,0	68,0	67,0	13,0	5,0	2,0

Possibili più risposte

3. La partecipazione a Consorzi

Attraverso i Consorzi (**art.31 d.lgs. n.267/00**), numerosi piccoli centri, localizzati soprattutto al Nord (il 68% del campione), gestiscono in primo luogo non solo i servizi a rete (acquedotti e ciclo idrico, smaltimento dei rifiuti, energia, etc.) ma anche i servizi di polizia municipale e di segreteria comunale, l'asilo nido, etc. Questo strumento gestionale, "rigido" e con elevati costi fissi, rappresenta ancora il veicolo gestionale preferito dai centri minori, anche se si sta ormai affermando il ricorso alla convenzione (67% dei comuni), quale strumento idoneo alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi.

Il consorzio rappresenta forse il più tradizionale degli strumenti di cooperazione fra enti territoriali. Questo organismo, che è giuridicamente configurabile come un ente locale complesso, dotato di propria organizzazione e di propria personalità giuridica pubblica, viene in genere costituito sia per la gestione associata di uno o più servizi, sia per l'esercizio associato di funzioni. La costituzione avviene secondo le norme previste per le aziende speciali, ove queste risultino compatibili.

I servizi e le funzioni gestite mediante consorzio sono: Smaltimento rifiuti (26 Comuni) - Acquedotto (10) - Socio assistenziale (5) - Vigilanza boschiva (4) - Polizia municipale (2) - Biblioteca (1) - Depurazione (1) - Pulizia fossi (1) - Sportello unico (1) - Stagni (1) - Bacino Salerno tre (1) - Insediamenti produttivi del Canavese (1) - C.O.M.A.C. (1) .

L'individuazione delle specifiche funzioni è lasciata agli enti consorziati, ma è possibile in linea generale classificare due tipologie di consorzi: consorzi con un ruolo monofunzionale e consorzi tendenti a concentrare un complesso organico di compiti in capo ad un solo livello intercomunale. Tuttavia, poiché l'art.31, co.6, del d.lgs. n.267/00 esclude espressamente la possibilità di costituire più di un consorzio tra gli stessi Enti locali, le soluzioni plurifunzionali sembrano certamente essere più favorite. Al momento tale soluzione viene adottata da circa il 30% dei comuni del campione che hanno costituito consorzi.

Per quanto riguarda i soggetti che possono ricorrere al consorzio, questi possono essere sia più Enti locali, sia altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati dalle leggi che li disciplinano.

La costituzione del consorzio è subordinata all'approvazione da parte della amministrazioni partecipanti di una convenzione e dello statuto. In particolare, la convenzione, che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri, regola i rapporti tra gli associati e, oltre a quanto previsto dall'art.30 del d.lgs. n.267/00, deve:

- disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art.50, co.8,9,10, del d.lgs. n.267/00 e dell'art.42, co.2, lett. m in materia nomina, designazione e revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni;
- prevedere la trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali del consorzio.

Lo statuto, invece, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili e, in quanto applicabili le norme in materia di aziende speciali, deve prevedere un organo interno di revisione, le forme di verifica della gestione e deve specificare gli atti fondamentali emanati dal Consiglio di Amministrazione per cui è necessaria l'approvazione da parte dell'assemblea.

Quanto alla fonte di costituzione del consorzio, il T.U. degli Enti locali prevede che, in caso di rilevante interesse pubblico, sia possibile costituire con legge statale consorzi obbligatori, finalizzati all'esercizio di determinate funzioni o servizi. In tal caso, alla fonte statale competono le scelte di base sia riguardo l'opportunità di ricorrere al consorzio obbligatorio, sia con rapporto alle materie, ma l'attuazione concreta di tali indirizzi è demandata a leggi regionali.

Con riferimento, invece, all'organizzazione del consorzio ed ai modi di rappresentanza degli enti consorziati, occorre accennare alla composizione dell'assemblea consorziale che è l'organo competente ad eleggere il Consiglio di

amministrazione ed ad approvarne gli atti fondamentali in ragione di quanto previsto dallo statuto.

Più specificamente, l'assemblea è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del Sindaco o del Presidente dell'ente o di un loro delegato e ciascuno di essi ha responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione o dallo statuto. In altre parole, ognuno dispone di un voto proporzionale alla quota di partecipazione dell'ente che rappresenta.

In tal modo, si è potuta raccordare la presenza dell'ente ad una precisa responsabilità imputabile al massimo livello dell'esecutivo locale, al fine di evitare sia un'eccessiva complessità procedurale, sia la dispersione di responsabilità. La partecipazione al consorzio di enti diversi dagli Enti locali, invece, deve avvenire unicamente a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali, salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto.

Inoltre, i consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale ed i consorzi creati per la gestione di servizi sociali possono, se previsto nello statuto, avvalersi nel loro funzionamento delle norme in materia di aziende speciali di cui all'art.114 del d.lgs. n.267/00.

4. Le convenzioni (art.30 d.lgs. n.267/00)

Nell'ambito delle forme associative e di cooperazione previste dal T.U. degli enti locali, le convenzioni sono forse l'istituto più agile. Queste permettono, infatti, di gestire in modo associato servizi o funzioni determinati in modo coordinato, senza però dar vita ad una struttura complessa separata dagli enti locali coinvolti, né tantomeno ad un soggetto di diritto.

I servizi e le funzioni gestite mediante convenzione sono: di segreteria (33) - sportello unico (11) - Smaltimento rifiuti (4) - Acquedotto (4) - Polizia municipale (3) - Asilo nido (2) - Servizi sociali (2) - Gestione scuola media (1) - Nucleo di valutazione (1) - Servizio idrico integrato (1) - Trasporto alunni (1) - Riscossione tributi (1) - Soccorso Valsassina (1) - Comunità montana (1) .

Le convenzioni non hanno la finalità di realizzare una gestione comune di un servizio o di una funzione quanto, invece, quella di coordinare gestioni separate tra di loro.

In tal senso, l'istituto in questione si pone come possibile alternativa alla forma consortile, anche se la scelta per l'una o per l'altra opzione è rimessa unicamente alla valutazione di opportunità degli enti contraenti.

L'oggetto della convenzione deve, però, essere definito in modo inequivoco e, in particolare, il contenuto obbligatorio di detto istituto deve riguardare l'esplicitazione dei fini, della durata, delle forme di consultazione degli enti contraenti, dei loro rapporti finanziari e dei reciproci obblighi e garanzie di detti enti. Tra gli altri, quest'ultimo elemento assume una specifica rilevanza poiché, non essendovi la costituzione di una struttura complessa di imputazione delle funzioni, l'attuazione degli obiettivi posti a base della convenzione è indubbiamente subordinata al corretto funzionamento di un reticolo di situazioni giuridiche chiaramente definite e con carattere vincolato.

È anche vero, però, che al contenuto obbligatorio potranno di volta in volta aggiungersi altri elementi, a seconda delle concrete opportunità che caratterizzano la convenzione. Alcuni esempi in tal senso potrebbero essere rappresentati dalla precisazione delle modalità di prestazione del servizio o dalla definizione puntuale del rapporto con l'utenza.

Inoltre, la mancanza di organi collegiali all'interno della convenzione comporta la necessità di individuare apposite forme di consultazione tra gli enti convenzionati, soprattutto al fine di garantire la funzionalità della convenzione medesima.

Per l'esercizio ottimale della gestione associata, le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano avvalendosi di personale distaccato dagli enti partecipanti. A detti uffici è assegnato l'esercizio delle funzioni pubbliche oggetto della convenzione, in luogo del relativo esercizio diretto da parte degli enti convenzionati.

È legittimo, tuttavia, che gli enti partecipanti prevedano una gestione per conto, delegando lo svolgimento delle funzioni oggetto della convenzione ad uno solo dei soggetti contraenti. In tal caso, quest'ultimo opererà, in luogo e per conto dei deleganti, sia pure avvalendosi del loro concorso finanziario e rispettando gli indirizzi concordati in sede di concertazione.

Infine, in modo simile a quanto avviene nel caso dei consorzi, lo Stato e la Regione possono prevedere, nelle materie di loro competenza, la sottoscrizione di convenzioni obbligatorie tra enti locali diversi, finalizzate alla gestione a tempo determinato di uno specifico servizio oppure rivolte alla realizzazione di un'opera. Le convenzioni obbligatorie devono, in ogni caso, essere precedute dalla formulazione di un disciplinare tipo.

Si deve precisare, tuttavia, che esiste una notevole differenza tra i consorzi obbligatori e le convenzioni obbligatorie. La previsione dei primi, infatti, è in ogni caso riservata alla legge statale e questa ne demanda l'attuazione alla fonte regionale. Nel caso delle seconde, invece, si applica il criterio del riparto di attribuzioni per materia ed ogni soggetto istituzionale rimane competente solo per le materie costituzionalmente riservate dall'art. 117.

Le convenzioni obbligatorie sono comunque estremamente vincolate, sia per quanto riguarda la durata, sia con rapporto all'oggetto che, come accennato, può attenersi solo alla gestione a tempo determinato di uno specifico servizio oppure della realizzazione di un'opera specifica.

5. Gli accordi di programma (art. 34 d.lgs. n. 267/00)

Insieme alle convenzioni, gli accordi di programma rappresentano l'altro strumento di cooperazione espressamente disciplinato dal T.U. degli enti locali.

L'istituto, che aveva già trovato applicazione in forma analoga nell'ambito degli interventi straordinari per il Mezzogiorno ed in quelli in materia di rifiuti, rappresenta uno strumento di autocoordinamento tra soggetti istituzionali diversi, già utilizzato in altri ordinamenti europei e ormai previsto anche dalla normativa comunitaria.

Gli accordi di programma riguardano : Legge 285/1997 (3) Con l' A.s.c.a (S.p.A) per l'acqua potabile (1) - Patti territoriale (2) - Acquedotto e depuratore (2) - Servizi sociali (3)

La funzione degli accordi di programma è, più specificamente, di supportare la realizzazione e la definizione di opere, interventi o programmi di intervento di rilevante complessità, tali da rendere necessario il coinvolgimento e l'azione integrata e coordinata di soggetti istituzionali afferenti a più livelli di governo. In tal senso, l'utilizzo degli accordi di programma assume una notevole importanza e questo è maggiormente evidente ove si consideri che l'attuale contesto locale è sempre più spesso caratterizzato da una distribuzione delle competenze e degli interessi coinvolti tale da interessare più soggetti pubblici, nessuno dei quali di per sé in grado di realizzare compiutamente gli obiettivi perseguiti.

La sostanziale differenza tra accordo di programma e convenzione risiede, quindi, nella maggiore estensione dei soggetti istituzionali che possono essere coinvolti. Questi, infatti, non sono più soltanto enti locali, ma possono essere anche Regioni, Amministrazioni statali o altre amministrazioni pubbliche.

Il procedimento di formazione dell'accordo di programma si apre con una fase di promozione dell'accordo medesimo che può essere avviata dal presidente della Regione, dal presidente della Provincia oppure dal Sindaco, in ragione della competenza primaria o prevalente sull'opera o sull'intervento da realizzare. La richiesta di promozione dell'accordo, invece, può essere fatta da uno o da più soggetti istituzionali interessati.

In ogni caso, al fine di verificare l'effettiva possibilità di realizzare l'accordo, il soggetto che ha competenza a promuoverlo, è tenuto a convocare una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. L'accordo, infatti, è approvato solo con il consenso unanime dei rappresentanti delle amministrazioni partecipanti ed è prende la forma di atto formale, pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione.

Tuttavia, qualora lo stesso sia adottato con decreto del presidente della Regione, produce gli effetti sostanziali dell'intesa di cui all'art.81 d.pr. n.616/77

ovvero comporta eventuali variazioni degli strumenti urbanistici e sostituisce le concessioni edilizie poste in essere. In tal caso, è però necessario il consenso del comune interessato dalle suddette variazioni e, inoltre, ove l'accordo comporti una congiunta modifica degli strumenti urbanistici, l'adesione del Sindaco alle stesse deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni, a pena di decadenza.

Invece, se la realizzazione di un'opera pubblica è compresa nei programmi dell'amministrazione e sono pertanto disponibili in via immediata i relativi finanziamenti, l'approvazione del progetto deve necessariamente avvenire nei medesimi modi previsti per gli accordi di programma.

In tal caso, l'approvazione dell'accordo comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere pubbliche oggetto dello stesso accordo. La dichiarazione, tuttavia, cessa, la sua efficacia nel caso in cui le opere non siano state realizzate o non abbiano almeno avuto inizio entro tre anni a partire dalla data di sottoscrizione dell'accordo di programma.

Al fine di sorvegliare sulla corretta esecuzione dell'accordo, l'inadempienza da parte dei soggetti firmatari può essere sanzionata a mezzo di interventi surrogatori ed, inoltre, è possibile prevedere procedimenti di arbitrato. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e sugli eventuali interventi sostitutivi è comunque rimessa ad un apposito collegio, la cui presidenza spetta al Presidente della Regione, a quello della Provincia o al Sindaco.

Il collegio, invece, è composto da rappresentanti degli enti interessati e, qualora partecipino anche amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, deve essere presente il Commissario di governo della Regione interessata oppure il Prefetto della Provincia.

Infine, qualora l'intervento o il programma di interventi oggetto dell'accordo riguardi due o più regioni finitime, la promozione dello stesso accordo spetta in via derogatoria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è competente anche con riguardo alla convocazione della conferenza di rappresentanti delle amministrazioni interessate di avvio del procedimento.

In quest'ultimo caso specifico, il collegio di controllo è presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è formato dai rappresentanti di tutte le Regioni partecipanti, ma anche le funzioni attribuite al Commissario di governo ed al Prefetto sono rimesse alla Presidenza.

6. Le unioni di comuni (art.32 d.lgs. n.267/00)

Nella prima versione della l.n.142/90 e nella successiva legislazione regionale, le Unioni di comuni erano state interpretate solo come strumento di riordino territoriale, finalizzate a soddisfare la necessità di limitare il numero dei piccoli comuni per superare la frammentazione gestionale ed i notevoli vincoli nella dimensione finanziaria ed organizzativa.

I processi di aggregazione erano, tuttavia, concepiti fin dall'inizio solo su base volontaria e erano incentivati dallo Stato e dalla Regione a mezzo di apposite erogazione di contributi. L'unione aveva però carattere transitorio, essendo previsto un espresso obbligo di giungere ad una fusione nel tassativo termine di dieci anni.

Dopo l'emanazione della l. n.265/99, che ha modificato art.26 della l. n.142/90, sono scomparsi sia il vincolo alla successiva fusione di comuni uniti, sia il limite alla dimensione demografica. L'unione è diventata perciò attualmente definibile come ente locale, costituito da due o più comuni di norma (ma non obbligatoriamente) contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di comune competenza.

L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione, che ne costituiscono elementi necessari, sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. In particolare, lo statuto individua gli organi, le relative modalità di costituzione, le funzioni svolte e le risorse di cui l'ente locale dispone.

Dopo essersi costituita, l'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle proprie funzioni e per i rapporti, anche finanziari, con i comuni.

Si deve osservare che le disposizioni di legge non fissano tassativamente l'assetto di governo che l'unione deve assumere e, quindi, potrebbe intendersi un diverso assetto istituzionale. Nella realtà, tuttavia, gli organi sono consiglio, giunta e presidente.

Per quanto riguarda, più specificamente, quest'ultimo soggetto, si è passati da un sistema che ne prevedeva l'elezione diretta ad uno che la configura "di secondo grado". Il presidente, infatti, è ora scelto tra i sindaci dei comuni interessati, mentre gli altri organi devono essere necessariamente formati di membri delle giunte e dei consigli dei Comuni associati, con garanzia di rappresentanza delle minoranze. La previsione dei due aspetti considerati è comunque parte del contenuto obbligatorio dello statuto dell'unione.

Inoltre, in quanto le unioni come forma associativa sono valorizzate in termini di valore aggiunto che possono apportare a tutto l'ordinamento locale, la nuova disciplina non ha inciso né sulle incentivazioni statali o regionali, né sulla possibilità di promuovere fusioni volontarie.

In ogni caso, alle unioni si applicano, ove compatibili, i principi generali previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riferimento alla composizione degli organi. Il numero dei componenti non può, comunque, eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'unione.

Infine, alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi relativi ai servizi affidati e gestiti.

6.1. La struttura dell'Unione dei Comuni

Struttura operativa

articolazione compiti e responsabilità su 2 livelli:

-livello comunale

-livello di zona, attraverso l'unione dei comuni

Funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo

- consigli comunali
- consiglio dell'unione

Il consiglio dell'unione promuove il coordinamento tra le decisioni di competenza dei singoli comuni relative a determinate materie, quali:

politiche tributarie e tariffarie; strumenti urbanistici; opere pubbliche e investimenti; relazioni con la Regione e il Governo; iniziative per lo sviluppo locale; incentivi alla localizzazione.

Direzione degli uffici e dei servizi

Giunta dell'unione/funzionari delegati segretario comunale unico

Organizzazione uffici e servizi

- servizi svolti da ogni Comune:
- viene mantenuta una presenza qualificata, volta ai rapporti con i residenti, al recepimento delle istanze degli utenti e alla fornitura di alcuni servizi e prestazioni
- servizi svolti dall'unione:
- l'unione svolge i servizi che le vengono attribuiti; deve mirare ad una gestione coordinata, oppure unificata, per i servizi a rete, quelli sociali, nonché per i servizi di turistica, tributi, vigilanza e promozione.

7. Le Spa pubbliche

I servizi e le funzioni gestiti mediante S.p.A sono: Smaltimento rifiuti (7) - Trasporto pubblico (5) - Acquedotto (3) - Servizi ambientali (1) - Servizio idrico integrato (1) - Gas (1) - Servizio depurazione (1) .

L'art. 22, terzo comma, lett. e), dell'ordinamento delle autonomie locali , nel testo sostituito dall'art. 17, comma 58, della legge 15 maggio 1997, n. 127, stabilisce che Comuni e Province possono gestire i servizi pubblici a mezzo di società per azioni od a responsabilità limitata, a prevalente capitale pubblico locale qualora si renda opportuna, in relazione alla natura od all'ambito territoriale del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

La partecipazione degli enti locali alle società per la gestione di servizi pubblici locali può essere anche non prevalente per effetto di quanto stabilito dal primo comma dell'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e dall'art. 4 del D.L. 31 gennaio 1995, n. 26, convertito dalla legge 29 marzo 1995, n. 95.

Il primo comma dell'art. 22 della legge n. 142/1990 individua, in modo generico, le caratteristiche dei servizi pubblici la cui gestione può essere assunta dagli enti locali: l'oggetto del servizio deve consistere nella "produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La lett. e) del terzo comma dello stesso articolo 22, come sostituito dall'art. 17, comma 58, della legge 15 maggio 1997, n.127, stabilisce che possono essere gestiti tramite società a partecipazione pubblica locale i servizi per i quali "sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati".

Da tale disposizione emerge che l'opportunità di costituire una società per la gestione dei servizi pubblici locali con altri soggetti pubblici o privati dev'essere valutata in relazione alla natura del servizio da erogare, od all'ambito territoriale nel quale lo stesso è prestato.

8. Il futuro dell'associazionismo

Per il futuro, i piccoli comuni sono in prevalenza (70%) intenzionati ad attivare forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi. Il 27% degli intervistati è orientato verso la formula dell'unione dei comuni.

Tab. 3 - Il futuro dell'associazionismo: le opinioni degli intervistati

Valori percentuali

<i>si intende procedere alla realizzazione di:</i>	Unione dei Comuni	Fusione	Diverse modalità di gestione associata	E sufficiente agire con più efficacia ed efficienza
Fino a 3.000 abitanti (53 comuni)	28,4	1,8	52,8	17
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	25,5	2,0	62,2	10,3
Totale comuni (100 comuni)	27,0	2,0	56	15

Chiedono soprattutto la "sburocratizzazione" della macchina comunale e maggiore autonomia, ma sono già in tanti (circa il 50%) i Sindaci intervistati che hanno attivato nuovi servizi dal momento del loro insediamento (mensa scolastica, biblioteca, assistenza domiciliare disabili, assistenza infermieristica, etc.). Significativamente, la propensione ad attivare nuovi servizi non può essere spiegata con le tradizionali variabili territoriali e dimensionali: cioè, i Comuni più "vivaci" si distribuiscono quasi uniformemente sul territorio e nelle diverse classi demografiche interne al comparto dei comuni minori (fino a 5.000 abitanti).

Per il 50% di sindaci e segretari comunali almeno un servizio erogato dal rispettivo Comune presenta attualmente costi di gestione troppo elevati: secondo il parere degli Amministratori, le diseconomie di scala agiscono quasi esclusivamente nei servizi a rete: acqua, gas, trasporti scolastici, raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, manutenzione della viabilità.

Ma la maggior parte degli Amministratori afferma di aver già pensato a come rimediare. Ormai diffusa la promozione della raccolta differenziata dei rifiuti (in circa il 70% dei Comuni è già presente o sta per essere attivata), sono in fase di progettazione Accordi di programma (specie per la mobilità), consorzi e il ricorso

Tabella 4 - I principali servizi attivati dai Comuni - (valori percentuali)

	Asilo nido	Trasporto Scolastico	Verde Pubblico	Polizia Municipale	Teatro e Museo	Impianti sportivi	Scuola Materna	Trasporto Urbano	Gas metano
Fino a 3.000 abitanti (53 comuni)	18,8	88,6	73,5	90,5	24,5	75,4	52,8	15,1	37,7
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	23,4	97,8	80,8	93,6	21,2	78,7	59,5	29,7	36,1
Totale comuni (100 comuni)	21	93	77	92	23	77	56	22	37

	Asilo nido	Trasporto Scolastico	Verde Pubblico	Polizia Municipale	Teatro e Museo	Impianti sportivi	Scuola Materna	Trasporto Urbano	Gas metano
Nord (47 comuni)	27,6	85,1	68,1	85,1	17,1	76,6	40,4	23,4	48,9
Centro (10 comuni)	10,0	100,0	80,0	100,0	40,0	80,0	60,0	40,0	50,0
Sud (43 comuni)	16,2	100,0	88,3	97,6	25,5	79,1	72,1	16,2	20,9
Totale comuni (100 comuni)	21	93	78	92	23	77	56	22	37

	Mensa Scolastica	Biblioteca	Farmacia	Sportello Unico per le Imprese	Assistenza Domiciliare
Fino a 3.000 abitanti (53 comuni)	84,9	84,9	18,8	58,5	79,2
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	83,1	80,8	27,6	74,4	68,1
Totale comuni (100 comuni)	85	83	23	66	74

	Mensa Scolastica	Biblioteca	Farmacia	Sportello Unico per le Imprese	Assistenza Domiciliare
Nord (47 comuni)	80,8	89,3	25,5	68,1	85,1
Centro (10 comuni)	100,0	80,0	40,0	70,0	90,0
Sud (43 comuni)	86,1	72,1	20,9	53,4	58,1
Totale comuni (100 comuni)	85	81	25	62	74

Tab. 4.1. - I principali servizi gestiti dai Comuni

Comune	Provincia	Abitanti	Asilo nido	Trasporto Scolastico	Verde Pubblico	Polizia Municipale	Teatro e Museo	Impianti sportivi	Scuola Materna	Trasporto Urbano	Gas metano	Mensa Scolastica	Biblioteca	Farmacia	Sportello Unico per le Imprese	Assistenza Domiciliare
Acquarica del Capo	Lecce	4849		x	x	x		x				x	x		x	
Agliè	Torino	2600		x	x	x		x		x	x	x	x		x	x
Aldeno	Trento	2750	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x			
Alia	Palermo	4305		x		x	x	x	x	x	x		x		x	x
Amendolara	Cesena	3178		x	x	x		x				x	x		x	x
Andali	Catanzaro	1145	x	x	x	x			x			x				
Anlegnane	Bergamo	2355		x	x	x		x	x			x	x			x
Apecchio	Pesaro	2138		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x
Atella	Potenza	3700	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x
Bargagli	Genova	2300		x	x	x						x	x	x	x	x
Besate	Novara	1721	x			x		x			x	x	x			x
Bellona	Perugia	3700	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	
Bevagna	Perugia	4870		x		x			x	x		x	x	x	x	x
Bibiana	Torino	2814		x	x	x	x	x			x	x	x		x	x
Blufi	Palermo	1396		x	x	x		x				x	x			x
Boca	Biella	1200		x	x	x		x			x	x	x		x	x
Bolgare	Bergamo	4197		x	x	x		x					x			x
Borgolavezzaro	Novara	1890		x	x	x		x				x	x		x	x
Botricello	Catanzaro	4933	x	x	x	x		x	x		x	x			x	
Boitanuco	Bergamo	4641		x	x	x		x					x		x	x
Brusengo	Biella	2060		x		x		x	x			x	x		x	x
Buggerru	Cagliari	1200						x						x		x
Buonabitacolo	Salerno	2840		x	x	x			x		x	x	x		x	
Caccuri	Crotone	1859		x	x	x		x				x	x			
Caltrano	Vercelli	2500	x	x	x	x		x					x		x	x
Camparada	Milano	1649		x	x	x				x		x				
Caprino Bergamasco	Bologna	2800		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Carlizzi	Crotone	1180		x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	
Castel di Casio	Bologna	3155	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
Cembra	Trento	1650				x		x					x			x
Cercemaggiore	Campobasso	4680		x		x		x			x	x	x			x
Cerva	Catanzaro	1429		x	x	x	x			x	x	x		x	x	x
Chiuppano	Vercelli	2555	x			x	x	x				x	x		x	x
Ciserano	Bologna	4850	x	x		x					x		x	x	x	x
Cislano	Milano	3300	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
Civita	Cosenza	1284	x	x	x	x	x		x							
Collazzone	Perugia	3100		x	x	x		x		x	x	x	x		x	x
Cortenova	Bergamo	1630		x	x			x			x	x	x		x	x
Cortenuova	Lecco	1249		x	x	x		x			x	x	x			x
Delia	Caltanissetta	4584		x	x	x		x	x		x	x	x			x
Favria	Torino	4285		x		x		x	x			x	x		x	
Fiorenfreddo Bruzio	Cosenza	3606	x	x	x	x		x	x	x		x			x	
Fogliizzo	Torino	2200													x	
Fontanelice	Bologna	1700	x	x	x	x		x	x		x	x	x			x
Gaglianico	Biella	3888	x		x	x			x		x	x	x	x	x	x
Gargallo	Novara	1683		x		x			x		x	x	x		x	x
Giuliano	Potenza	3046		x	x				x			x	x		x	

Comune	Provincia	Abitanti	Asilo nido	Trasporto Scolastico	Verde Pubblico	Polizia Municipale	Teatro e Museo	Impianti sportivi	Scuola Materna	Trasporto Urbano	Gas metano	Mensa Scolastica	Biblioteca	Farmacia	Sportello Unico per le Imprese	Assistenza Domiciliare
Grigno	Trento	2339		x	x		x	x	x		x	x	x	x		x
Ischitella	Foggia	4274		x	x	x	x	x	x			x				x
Giulianope	Chieti	2336		x	x	x						x	x			x
Lascari	Palermo	3028		x		x		x					x			
Lattarico	Cesena	4300		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lauro	Avellino	4000		x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x
Liscate	Milano	3117		x	x	x		x	x			x	x		x	x
Longobardi	Cosenza	2000	x	x		x		x	x			x			x	
Maniace	Catania	3191		x	x	x		x	x			x	x	x	x	x
Milena	Caltanissetta	3656		x	x	x	x	x	x			x	x		x	
Moconesi	Genova	2600		x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Morano Calbro	Cosenza	4992		x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	
Muravera	Cagliari	4422		x	x	x		x	x			x	x			x
Occhieppo Inferiore	Biella	3987		x								x	x		x	
Oretelle	Lecce	2530		x	x	x		x		x			x	x		x
Ossona	Milano	3695		x	x	x	x	x	x			x	x		x	x
Pagliara	Messina	1432		x	x	x		x	x			x	x			
Palazzuolo sul Senio	Firenze	1386		x	x	x	x					x	x		x	x
Pancalieri	Torino	1872		x		x		x				x	x		x	x
Parenti	Cosenza	2295		x	x	x		x	x		x	x	x		x	x
Pellegrino Parmense	Parma	1300		x		x		x	x	x	x	x	x		x	x
Pennabilli	Biella	3120		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Piazza al Serchio	Lucca	2680		x	x	x		x		x		x	x	x	x	x
Pietralunga	Perugia	2500		x	x	x	x	x				x	x			
Polesine Parmense	Parma	1550		x	x	x		x	x	x		x		x	x	x
Polomonte	Salerno	4000		x	x	x			x		x	x	x	x	x	
Roccamare	Crotone	3800		x	x	x		x				x			x	x
Roncello	Milano	2350		x	x	x						x	x			x
Ronco Brianino	Milano	3047		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x
Rosate	Milano	4665	x	x		x		x	x			x	x		x	x
Rosta	Torino	3700		x	x					x	x					x
Rubiana	Torino	2010		x	x	x	x	x			x	x	x		x	x
Ruoli	Potenza	3785		x		x				x		x			x	
Sagliano Micca	Biella	1720	x	x								x	x		x	x
San Gilio	Torino	2550		x	x	x			x	x		x	x		x	x
Scandale	Crotone	3513		x	x	x		x	x			x	x			x
Scisciano	Napoli	4408		x	x	x		x	x	x		x	x	x		
Sellia	Catanzaro	674		x	x	x		x				x				x
senorbi	Cagliari	4245		x	x	x	x	x				x	x			x
Serrara Fontana	Napoli	2944		x	x	x			x				x			x
Siamaglore	Oristano	955		x	x	x		x	x			x	x			x
Sigillo	Perugia	2471		x	x	x		x	x		x	x				x
Siliqua	Cagliari	4442		x	x	x		x	x			x	x			x
Supersano	Lecce	4875		x	x	x		x	x			x	x		x	x
Tagnano Castello	Lecce	4870		x	x	x		x							x	
Taverna	Catanzaro	2500		x		x	x	x	x			x	x			
Telada	Cagliari	4835		x	x	x		x				x	x		x	x
Tollegno	Biella	2762	x		x	x		x	x				x	x	x	x

Comune	Provincia	Abitanti	Asilo nido	Trasporto Scolastico	Verde Pubblico	Polizia Municipale	Teatro e Museo	Impianti sportivi	Scuola Materna	Trasporto Urbano	Gas metano	Mensa Scolastica	Biblioteca	Farmacia	Sportello Unico per le Imprese	Assistenza Domiciliare
Valle Mosso	Biella	4022	x	x	x	x		x		x		x	x			
Vallelunga Pratameno	Callanissetta	4380	x	x	x	x	x	x	x			x	x			x
Varsi	Parma	1539		x	x	x		x	x		x	x			x	x
Visciano	Napoli	4642		x	x	x						x		x		x
Zubiena	Biella	1273		x		x		x	x			x	x			x

Tab. 5 - I servizi attivati dal'insediamento del nuovo Sindaco

	Nessun servizio	Un servizio	Due servizi	Piu di 2 servizi
Fino a 3.000 abitanti (53 comuni)	52,8	20,7	22,6	3,7
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	5,1	29,7	10,6	4,2
Totale comuni (100 comuni)	53	25	17	5

	Nessun servizio	Un servizio	Due servizi	Piu di 2 servizi
Nord (47 comuni)	38,2	29,7	25,6	6,4
Centro (10 comuni)	70,0	20,0	10,0	0,0
Sud (43 comuni)	62,1	23,2	6,9	2,3
Totale comuni (100 comuni)	53,0	26,0	16,0	5,0

Tabella 6 - La cooperazione istituzionale - Comunità montana e provincia

	Ricorso alla Comunità Montana per la gestione di Servizi e Funzioni	Assistenza della Provincia Servizi e funzioni
Fino a 3.000 abitanti. (53 comuni)	11,1	13,2
3.000 - 5.000 abitanti (47 comuni)	36,1	17,1
Totale comuni (100 comuni)	38,0	15,0

	Ricorso alla Comunità Montana per la gestione di Servizi e Funzioni	Assistenza della Provincia Servizi e funzioni
Nord (47 comuni)	38,2	23,4
Centro (10 comuni)	60,0	20,0
Sud (43 comuni)	32,5	4,6
Totale comuni (100 comuni)	38,0	15,0

Tab. 7- la gestione associata delle funzioni e dei servizi: lo stato dell'arte dei Comuni

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Acquarica del Capo	Lecce	674			Smaltimento rifiuti					
Agliè	Torino	955			Smaltimento rifiuti					
Aldeno	Trento	1145				Riscossione tributi				
Alia	Palermo	1180		Servizi sociali						
Amendolara	Cesena	1200			Acquedotto - Scolastico - Colonia per soggiorni dei ragazzi - smaltimento rifiuti	Socio assistenziale - Raccolta differenziata rifiuti - DI segreteria				
Andali	Calanzaro	1200				DI segreteria		Per la gestione del porto		
Antegnate	Bergamo	1249			Depurazione media/valle	A.S.L. - Scuola Media - Soccorso contro vassallina - Area raccolta differenziata				
Apecchio	Pesaro	1273		Trasporto locale - Smaltimento rifiuti	Socio assistenziale	DI segreteria - Scuola materna Servizio scuole elementari				
Atella	Potenza	1284			Raccolta differenziata	Con strutture turistiche				
Bargagli	Genova	1300				Con altri comuni per lo S.u.a.p. Con la comunità montana per i servizi socio assistenziali				
Basiglio	Novara	1386		Acquedotto - fognature	Polizia municipale	Con la comunità montana				
Belluno	Perugia	1396				DI segreteria				
Bevagna	Perugia	1429			Servizi sociali	DI segreteria				
Bibiana	Torino	1432								

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Blufi	Palermo	1539		Servizio idrico		Per scuola materna - Sportello unico				
Boca	Biella	1550		E' in studio l'idea per una partecipazione per il gas e per i rifiuti	Di segreteria		Con I.A.S.C.A (S.p.A.) per l'acqua potabile			
Bolgare	Bergamo	1630		Servizi ambientali - Servizi informatici - Raccolta rifiuti		Di segreteria				
Borgolavezzaro	Novara	1649			Smaltimento rifiuti - Depurazione acqua potabile					
Botricello	Catanzaro	1650	si		Vigilanza boschiva - Per la scuola media - Polizia urbana		Patti territoriali della Val di Cembra			
Bottanuco	Bergamo	1683			Socio assistenziali - Acquedotto Acque reflue - Smaltimento rifiuti	Raccolta differenziata rifiuti - Di segreteria - Sportello unico - Biblioteca				
Brusengo	Biella	1700			Acquedotti - Melano - Trasporto rifiuti	Impianti sportivi - associazione domiciliare				
Buggerru	Cagliari	1720		Trasporto Pubblico	Intercomunale per servizi sociali	Di segreteria - Economico finanziario e in parte amministrativo				
Buonabitacolo	Salerno	1721			Consorzio raccolta rifiuti - Smaltimento rifiuti	Di segreteria - Polizia municipale - Segretariato sociale - Tribunale dei minori	Acquedotto			
Caccuri	Crotone	1859								
Caltrano	Vercelli	1872			Igiene urbana - Socio assistenziale	Segreteria - Ufficio tecnico - Ufficio amministrativo - Ufficio contabile - Polizia municipale - Cattura cani				
Camperada	Milano	1890			Scuola media - C.I.S.A. 24 - Consorzio acque reflue - Consorzio smaltimento rifiuti - Consorzio colonie climatiche	Polizia municipale				
Caprino Bergamasco	Bologna	2000		Verde pubblico	Smaltimento rifiuti	Di segreteria				

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Carfizzi	Crotone	2010			Scuola media - A.C.T.E.L. (Ass. comuni per la raccolta rifiuti) C.O.N.I.S.A. (Servizi socio assistenziali)	Servizio di segreteria				
Castel di Caslo	Bologna	2060		Servizio idrico integrato - Trasporti pubblici	Socio assistenza	Di segreteria - Smaltimento rifiuti				
Cembra	Trento	2138		Gas		Smaltimento rifiuti - Acquedotto				
Carcemaggiore	Campobasso	2200			C.S.Q.T. (Cons. serv. Qualità territ.) - Servizi sociali (C.I.S - Consiglio Intercomunale)	Di segreteria comunale				
Cerva	Calanzano	2295			Patto territoriale					
Chiappano	Vercelli	2300			A.M.G.A. Gestisce tutto il ciclo delle acque	Di segreteria	Tra vari comuni per il sociale			
Ciserano	Bologna	2336								
Cislano	Milano	2339			Funzioni di vigilanza Boschiva					Gestione per casa di riposo
Civita	Cosenza	2350		Servizio depurazione - Servizio fognatura		Servizio polizia municipale - Gestione scuola media statale Servizi sociali	Progetti - Attuazione legge 285/97			
Collazzone	Perugia	2355		Smaltimento rifiuti	Acquedotto	Gestione del territorio				
Cortenova	Bergamo	2471			Acquedotto	Servizio polizia municipale				
Cortenova	Lecco	2500	si	Trasporti urbani		S.u.a.p. Asolo nido - Servizi sociali				

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Defia	Callianissella	2500		Discarica rifiuti						
Favria	Torino	2500								
Fiumefreddo Bruzio	Cosenza	2530			Smaltimento rifiuti					
Fogizzo	Torino	2550		Acquedotto	Consorzio C.I.S.S.A.	Segreteria comunale				
Fontanelica	Bologna	2555			Acquedotto - Fognature - smaltimento rifiuti	Biblioteca - Protezione civile - Servizio filopatologico - Polizia urbana - Scuola media - Palestre				
Gaglianico	Biella	2600		Smaltimento dei rifiuti	Per il distretto tecnologico del canavese	Di segreteria - Scuola media				
Gargallo	Novara	2600		Compartecipazione a S.p.A di promozione turistica	Gestione discarica per la scuola media	Spotello unico - Assistenza sociale				
Giuliano	Polenza	2680		Acquedotti - Fognature - Depurazione - Smaltimento rifiuti		Di Segreteria				
Grigno	Trento	2750		Società trasporto rifiuti	Vigilanza boschiva - Smaltimento rifiuti	Asilo nido			Autorimessa internata	
Ischitella	Foggia	2762			Acque reflue - Acquedotto - Smaltimento rifiuti	Di segreteria - Servizio tecnico Pulizia asilo				
Lagonagro	Polenza	2800			Consorzio per la gestione dell'acquedotto	Di segreteria				
Lascari	Palermo	2814				Di segreteria	Patti territoriali del pinocolese		Servizio tecnico tribuli biblioteca anagrafe	

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Lattarico	Cesena	2840		Nell'ambito del patto territoriale	Raccolta differenziata rifiuti	Sportello unico				
Lauro	Avellino	2944			Nellezza urbana - verde pubblico cimiteri - Parcheggi					
Liscate	Milano	3028			Consorzio intercomunale R.S.U.					
Longobardi	Cosenza	3046								
Maniace	Catania	3047		Depurazione fognatura	Acqua - sport - Tempo libero - Smaltimento rifiuti	Segretario impiegata amministrativa				
Milena	Caltanissetta	3100		Acquedotto - Smaltimento rifiuti	Acquedotto	Di Segreteria				
Moconesi	Genova	3117		Depurazione acque - Acqua potabile	Smaltimento rifiuti	Di segreteria				
Morano Calibro	Cosenza	3120		Acquedotto - fognature		Con la comunità montana e altri comuni - Servizio hai portatori di handicap	Con la comunità montana per l'ampliamento dei centri di aggregazione	Per servizi di mensa		
Muravera	Cagliari	3155		S.C.A.B.O. Acquedotto - Smaltimento rifiuti	C.O.S.E.A. Raccolta Rifiuti - Smaltimento rifiuti. - Parco dei tagli	Di Segreteria				
Occhieppo Inferiore	Biella	3178								
Oretolle	Lecco	3191			Patti territoriali	Trasporto scolastico mensa scolastica				
Ossona	Milano	3300			Verde pubblico o rifiuti	Asilo nido e sportello unico	L. 285			
Pagliara	Messina	3513		Smaltimento rifiuti		Di segreteria				

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Palazzuolo sul Senio	Firenze	3606	Patti territoriali		Trasporto nettezza urbana					
Pancalieri	Torino	3656								
Parenti	Cosenza	3695		Servizi ambientali - Acquedotto	Depurazione acque	Sportello unico - Scuola materna				
Pellegrino Parmense	Parma	3700				Servizi sociali con altri 7 comuni	Edilizia pubblica residenziale			
Pennabilli		3700			Per l'acqua potabile - In futuro raccolta rifiuti	Controllo di gestione e nucleo tecnico di valutazione	Servizi sociali			
Piazza al Serchio	Lucca	3700			Smaltimento rifiuti - Socio assistenziale	Di segreteria - Acquedotto - Servizio idrico integrato				
Pietralunga	Perugia	3785								
Polesine Parmense	Parma	3800								
Polomonte	Salerno	3888		Depurazione acque	Raccolta rifiuti	Di segreteria - Sportello unico - Servizi sociali				
Roccamare	Crotone	3987			Consorzio smaltimento acque - Smaltimento rifiuti - Socio assistenziali	Di segreteria comunale - Trasporto alunni - Scuole elementari - Scuola media				
Roncole Verdi	Milano	4000			Acquedotto	Sportello unico - Di segreteria		Gestione verde pubblico - Nettezza urbana - Cimilero - Illuminazione e manutenzione		
Ronco Briantino	Milano	4000			Bacino Salerno 3	In parte per gli accertamenti di tributi (I.R.A.P.)				
Rosale	Milano	4022			Socio assistenziale	Di segreteria - Raccolta rifiuti con la comunità montana				

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Rosta	Torino	4197		Smaltimento rifiuti		Gestione servizio vigilanza - Di segreteria				
Rubiana	Torino	4245			Biblioteca	Servizi sociali	Costruzione e gestione di un depuratore			
Ruoti	Potenza	4274				Smaltimento rifiuti				
Sagliano Micca	Biella	4285			Gestione smaltimento rifiuti - Gestione acque reflue - Consorzio insediamenti produttivi del canavese	Gestione scuola media - Gestione impianti sportivi - Convenzione di segreteria				
San Gillio	Torino	4300			COMAC (servizio mercato ortofrutticoli) - Smaltimento rifiuti	Sportello unico				
Scandale	Crotone	4305								
Scisciano	Napoli	4380								
Sella	Catanzaro	4408			Smaltimento rifiuti - Acquedotto					
Senorbi	Cagliari	4422				Sportello unico				
Serrara Fontana	Napoli	4442								
Siamaggiore	Oristano	4584			Smaltimento rifiuti					
Sigillo	Perugia	4641			Intercomunale dell'isola per la depurazione	Di segreteria - sportello unico				
Siliqua	Cagliari	4642			Smaltimento rifiuti					

Comune	Provincia	Abitanti	Unione comuni	S.p.A servizi e funzioni	Consorzi servizi e funzioni	Convenzioni servizi e funzioni	Accordo di programma	Società a responsabilità limitata S.r.l.	Accordi flessibili servizi e funzioni	Istituzione servizi e funzioni
Supersano	Lecce	4660								
Tagnano Castello		4665		Acquedotto	Depurazione	Sportello unico - P.M. - Servizio segreteria comunale - Asilo nido - Assistenza sociale	285 per educativa e strada	servizio rifiuti		Fortificazione Pampuri di Morimondo (Casa di riposo per anziani)
Taverna	Catanzaro	4675			Stagni - Pulizia fossi	Ufficio tecnico				
Tollegno	Biella	4849			Sportello unico					
Valle Mosso	Biella	4850		Servizio Idrico integrato			studio per l'area di Zingonia per la riqualificazione urbanistica dell'area e per i			
Vallelunga Pratameno	Callianissella	4870		Azienda speciale multiservizi (Acquedotto e Melano)	Smaltimento rifiuti	Nucleo di valutazione				
Varsi	Parma	4870			Smaltimento rifiuti in una discarica consortile					
Visciano	Napoli	4933			Riscossione tributi	Di segreteria - Di ragioneria				
Zubiena	Biella	4992						Smaltimento rifiuti		

alla Comunità montana per quanto riguarda la gestione dell'acquedotto, la depurazione delle acque reflue, lo smaltimento e la raccolta dei rifiuti.

9. L'individuazione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni

L'art.33 del d.lgs. n.267/00 affida alle Regioni il compito di individuare i livelli ottimali di gestione delle funzioni amministrative conferite ai Comuni, affinché sia favorito l'esercizio associato delle stesse funzioni negli enti di minore dimensione demografica.

La previsione è finalizzata alla realizzazione di economie di dimensione e di specializzazione, quanto più possibili estese sul territorio e, a tal fine, l'individuazione degli ambiti ottimali, pur essendo formalmente rimessa alle Regioni, deve avvenire attraverso appositi strumenti e procedure di raccordo e concertazione con i Comuni che siano in grado di consentire *"la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze"* (art.4, co.5, d.lgs. n.267/00).

Inoltre, sia pure nell'ambito della previsione operata con legge regionale, sono gli stessi Comuni i soggetti deputati all'individuazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie a mezzo dei quali esercitare operativamente le funzioni in forma associata. l'intervento sostitutivo regionale, infatti, si prospetta solo nel caso in cui i Comuni non provvedano alla definizione dei suddetti elementi nel tempo utile del termine previsto nella legge regionale di individuazione degli ambiti ottimali.

Rientra, invece, nel tradizionale ruolo programmatico del livello di governo regionale, quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 3. In particolare, questa disposizione prevede che, nell'ambito del programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata di funzioni e di servizi, le Regioni possono eventualmente deliberare la modifica di circoscrizioni comunali, al fine di realizzare l'ottimale gestione associata anche a mezzo di unioni di Comuni.

Tuttavia, in modo simile a quanto accade per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali, anche in questo caso le decisioni prese dalle Regioni devono

essere concordate con i Comuni in sede di concertazione ed, inoltre, alle previsioni di modifica territoriale è associata la determinazione dei criteri per la corresponsione di contributi ed incentivi volti ad una progressiva unificazione dei comuni interessati.

___ . Come può in parte evincersi dalla tabella seguente, quanto disposto a livello di normazione primaria ha trovato una parziale attuazione nella sede legislativa regionale e questo non soltanto con riferimento al numero dei provvedimenti emanati.

I principali aspetti di criticità della legislazione attuativa regionale riguardano, infatti, alcuni elementi qualitativi che possono sinteticamente essere riassunti nei punti seguenti:

1. quasi tutte le Regioni demandano ad un ulteriore livello di normazione interna (Giunta o Consiglio) l'effettiva individuazione degli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni associate e, pertanto, non consentono di avere un riscontro immediato e "forte" di fonte primaria dell'orientamento sottostante la decisione di ogni singola Regione;
2. non tutte le Regioni che hanno effettivamente emanato le leggi di individuazione degli ambiti, hanno individuato i criteri che Consiglio e Giunta dovranno seguire nell'effettuare la concreta definizione degli stessi;
3. in alcuni casi, l'individuazione degli ambiti è "settoriale" ed indiretta, essendo disposta solo con riferimento ad un unico gruppo di funzioni conferite e nel generale contesto della disciplina specifica dello stesso ambito.

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
BASILICATA	LEGGE N. 7 DEL 8-03-1999 " CONFERIMENTO DI FUNZIONI E COMPITI AMMINISTRATIVI AL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E FUNZIONALI IN ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 112"	ARTICOLO 4	Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge	1. dimensione degli Enti locali 2. delimitazioni territoriali sub regionali esistenti 3. distribuzione demografica e socio - economica del territorio
EMILIA-ROMAGNA	LEGGE N. 3 DEL 21-04-1999 " RIFORMA DEL SISTEMA REGIONALE E LOCALE"	ARTICOLO 23	i Comuni, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge e, in ogni caso, quelli con meno di 10.000 abitanti. In caso di inerzia, gli ambiti territoriali sono determinati dalla Provincia competente per territorio, sentiti i Sindaci dei Comuni interessati	
	LEGGE N. 11 DEL 26-04-2001 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali"	ARTICOLO 8 ARTICOLO 9	La Giunta regionale approva il programma di riordino territoriale. Costituiscono in ogni caso ambito ottimale delle Unioni, delle comunità montane e delle associazioni intercomunali.	La Giunta, con delibera n. 1113 del 12-6-2001, ha approvato tale programma, elencando gli ambiti associativi obbligatori per l'esercizio delle funzioni conferite. Per i comuni con meno di 10.000 abitanti, che non appartengono ad unioni, associazioni o a comunità montane, l'ambito ottimale è quello da essi indicato con deliberazioni conformi ai sensi della L.R. 3/1999. Sono stati altresì determinati i criteri per le incentivazioni (diversificandoli anche in relazione alla forma associativa) ed è stato stabilito il contributo per ogni singola funzione

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
LAZIO	LEGGE N. 14 DEL 6-08-1999 " ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI A LIVELLO REGIONALE E LOCALE PER LA REALIZZAZIONE DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO"	ARTICOLO 10 ARTICOLO 12	Il Consiglio, con propria deliberazione, su proposta della Giunta, in base a quanto previamente concordato con la conferenza Regione - autonomie locali ed in base ad un modello di coerenza territoriale definito dal Sistema Statistico Regionale (SISTAR) In attesa di tale individuazione la Giunta, previo parere favorevole della Conferenza Regione - Autonomie locali, individua ambiti territoriali provvisori, facendo riferimento a Comunità montane, ambiti e gestioni associate esistenti o sperimentazioni aggregative in atto e delimitazioni territoriali da sperimentare.	1. dimensione demografica dei comuni coinvolti tale che i servizi resi in forma associata interessino una popolazione non minore a diecimila abitanti 2. caratteristiche geografiche, ambientali e storico-culturali 3. tipologia ed articolazione delle attività produttive, commerciali o turistiche presenti 4. peculiarità delle popolazioni interessate 5. contiguità territoriale fra i comuni coinvolti 6. coincidenza, nelle zone montane, dell'ambito territoriale ottimale con la comunità montana 7. altri ambiti già individuati da leggi o provvedimenti regionali vigenti
LOMBARDIA	LEGGE N. 1 DEL 5-01-2000 " RIORDINO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE IN LOMBARDIA. ATTUAZIONE DEL D. LGS. 31 MARZO 1998, N. 112 (CONFERIMENTO DI FUNZIONI E COMPITI AMMINISTRATIVI DELLO STATO ALLE REGIONI ED AGLI ENTI LOCALI, IN ATTUAZIONE DEL CAPO I DELLA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59)"	ARTICOLO 1, comma 52-bis	La Giunta regionale, tenuto conto degli indirizzi e criteri deliberati dal Consiglio regionale, definisce i livelli ottimali di esercizio delle funzioni e il programma di individuazione degli ambiti territoriali per la gestione associata di funzioni, servizi e strutture, concordandoli con gli enti locali nella Conferenza regionale delle Autonomie nonché la disciplina delle forme di incentivazione progressiva di tale gestione.	

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
MARCHE	LEGGE N. 10 DEL 17-05-1999 “ Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa.”	ARTICOLO 4	con deliberazione del Consiglio su proposta della Giunta e sentita la Conferenza Regionale delle Autonomie, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge	Indici 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 Nelle zone montane, i livelli ottimali coincidono, di norma, con le comunità montane, salvo diversa determinazione.

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
MOLISE	LEGGE N. 34 DEL 29-09-1999 “ Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”	ARTICOLO 6	• nei casi in cui la legge individui funzioni e compiti da conferire ai Comuni con pop inferiore a 2000 abitanti, o comunque aventi caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali che obblighino l'esercizio in maniera associata, la Giunta propone ai Comuni interessati, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, un'intesa ed un programma che indica gli ambiti. L'intesa può essere estesa anche ai Comuni di maggiore dimensione demografica e organizzativa • In casi diversi, i Comuni individuano autonomamente le forme, le metodologie ed eventualmente i soggetti affidatari, anche per conto, dell'esercizio associato, non oltre i 120 giorni successivi e su iniziativa del Comune di maggiore dimensione demografica • Nelle zone montane, qualora l'ambito ottimale di esercizio coincida, con quello di una Comunità montana, le funzioni sono esercitate dalla stessa Comunità.	
PIEMONTE	LEGGE N. 34 DEL 20-11-1998 “Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali”	ARTICOLO 5	Il Consiglio regionale, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, provvede con legge regionale all'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni associate previo parere della Conferenza Permanente Regione - Autonomie locali	

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
	LEGGE N. 44 DEL 26-04-2000 “ Disposizioni normative -per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59'.”—	ARTICOLO 5 ARTICOLO 6		• Appartenenza dei soggetti interessati alla stessa Provincia, allo stesso Circondario, dove istituito, alla stessa Comunità montana • contiguità territoriale dei soggetti interessati • soglia minima demografica di 5 mila abitanti • la Comunità montana costituisce il livello ottimale per tutti i Comuni che la costituiscono, anche in deroga alla soglia minima demografica, e compresi i Comuni parzialmente montani • La Giunta regionale concede deroghe sulla base di specifiche ed oggettive situazioni territoriali e funzionali. • <i>Con delibera n.25-3937 del 17.09.2001 la Giunta ha definito provvisoriamente i criteri e le modalità per la distribuzione delle incentivazioni finanziarie.</i>
PUGLIA	LEGGE N. 22 DEL 30-11-2000 “ Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali.”	ARTICOLO 5	Il Consiglio regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere della Conferenza permanente Regione - Autonomie locali, provvede con legge.	
TOSCANA	LEGGE N. 40 DEL 16-8-2001 “Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni”	ARTICOLO 3 ARTICOLO 4 ARTICOLO 5	Il Consiglio regionale approva il Programma di riordino territoriale, definito dalla Giunta sulla base delle proposte formulate dai Comuni o, in caso di inerzia, dalle Province.	Il livello ottimale è individuato per comuni associati la cui dimensione demografica complessiva non sia inferiore a 10.000 abitanti, o che comunque dimostrino una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla regione. Tale capacità si intende dimostrata quando i comuni associati costituiscono una comunità montana.

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
UMBRIA	LEGGE N. 34 DEL 14-10-1998 “ Criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale. Modificazioni e integrazioni legge regionale 10 aprile 1995 , n.28”	ARTICOLO 13	la giunta, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, propone al consiglio regionale l'individuazione, per le diverse funzioni, dei livelli ottimali di esercizio delle stesse	
FRIULI - VENEZIA GIULIA	LEGGE N. 15 DEL 15-05-2001 “ Disposizioni generali in materia di riordino della Regioni e conferimento di funzioni e di compiti alle Autonomie locali”	ARTICOLO 10	la Giunta regionale, sentita l'Assemblea delle Autonomie locali, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge	Parametri di congruità e adeguatezza sotto il profilo demografico, ambientale e socio-economico

Regione	Provvedimento	Articoli	chi definisce i livelli	criteri di definizione
ABRUZZO	LEGGE N.11 DEL 3-03-1999 "Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali"	ARTICOLO 8	La Regione entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, approva un Programma di riordino territoriale individuando gli ambiti territoriali e i livelli ottimali In sede di prima applicazione, sono considerati livelli ottimali quelli coincidenti con le unioni di comuni, le comunità montane e le forme associative previste dalla legge	Far coincidere nello stesso ambito tutti i servizi e le funzioni
VENETO	LEGGE N.11 DEL 13-04-2001 " Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112"	ARTICOLO 8	La Giunta, d'intesa con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, definisce i livelli ottimali per materia	• dimensione demografica, caratteristiche geografiche, morfologiche e orografiche dei comuni interessati • classi di popolazione dei comuni interessati, con particolare attenzione alle esigenze delle componenti infantile, femminile, studentesca, produttiva e anziana • tipologia ed articolazione delle attività produttive e commerciali presenti nei comuni interessati • vocazioni e tradizioni delle popolazioni interessate • caratteristiche dei servizi da assicurare ai cittadini • contiguità territoriale, salvo casi eccezionali, fra comuni interessati

La tabella evidenzia che la quasi totalità delle regioni non ha concretamente definito i livelli ottimali ma, più specificatamente, ha preferito rinviare ad un successivo intervento da parte degli organi regionali (Giunta o Consiglio) la loro effettiva individuazione.

Ad oggi non si è però provveduto a quanto stabilito in sede di legislazione regionale.

Le ragioni di tale "inerzia" possono essere ricercate nel tradizionale ritardo con il quale gli apparati regionali reagiscono alle novità ordinamentali.

Non trascurabile è, altresì, il ruolo svolto dalla variabile finanziaria. A determinare i ritardi di attuazione concorre sovente in modo decisivo il mancato stanziamento di fondi in bilancio diretti alla incentivazione delle forme di gestione associata.

In effetti, come si evince dalla previsione normativa (art. 33 T.U.) vi è uno stretto collegamento tra riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture e incentivazione dell'esercizio associato di funzioni.

E' questa una precisa scelta del legislatore consapevole che la rinuncia a fette di sovranità esclusiva da parte dell'amministrazione locale, a vantaggio o di organismi gestionali terzi o di gestioni in vario modo condivise con altri soggetti, è una scelta cui i comuni si determinano più facilmente in presenza di vantaggi in termini di economicità ed efficienza o, più spesso, di natura finanziaria già visibili a monte della decisione (è il caso degli incentivi predeterminati dalla regione).

Andando ad analizzare le scelte compiute dalla legislazione regionale è interessante sottolineare che la maggior parte delle regioni ha optato per valorizzare le forme associative già esistenti ed in particolar modo le comunità montane definendole ex lege ambito ottimale per la gestione dei servizi.

In assoluta e positiva controtendenza rispetto alla segnalata incompiutezza dei processi regionali si pone l'esperienza della regione Emilia Romagna che ha approvato un articolato programma di riordino territoriale, elencando gli ambiti associativi obbligatori per l'esercizio delle funzioni.

In tale sede sono state opportunamente recepite le istanze degli enti locali e considerate ambiti ottimali i territori delle unioni, delle comunità

montane - come eventualmente ridelimitate per effetto del Programma stesso - e, per i Comuni non appartenenti ad una delle predette forme associative, gli ambiti delle associazioni intercomunali, ove costituite.

Invece, per i Comuni con meno di 10.000 abitanti non appartenenti a nessuna delle forme associative predette, l'ambito ottimale è quello da essi indicato con proprie deliberazioni.

Nello stesso programma sono stati determinati i criteri per le incentivazioni diversificandole in relazione alle forme associative utilizzate e stabilendo uno specifico contributo per ogni singola funzione.

Anche il Piemonte, per la presenza di un altissimo numero di "comuni polvere" ha definito i livelli ottimali in base ad una serie precisa di criteri lasciando agli enti locali la libertà di scegliere i partners con i quali in concreto costituire l'ambito. Inoltre, in attesa del programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata delle funzioni a livello sovracomunale e della disciplina definitiva relativa alle incentivazioni, sono stati approvati dalla Giunta Regionale i criteri e le modalità per la distribuzione delle stesse, diversificate per forme associative e tipo di funzioni.

Infine, alcune regioni come Umbria e Liguria (quest'ultima non compresa in tabella) hanno preferito una definizione settoriale dei livelli ottimali diversificata per funzione.

La riforma del titolo V della Costituzione costituisce in questa prospettiva una chiave interpretativa sicura e una precisa indicazione di rotta.

Il principio di sussidiarietà deve guidare la ripartizione di competenze tra i vari livelli di autonomia e pone in termini centrali il ruolo del Comune rispetto ad ogni altra forma di autonomia territoriale.

E' da questo punto di vista coerente la scelta del legislatore nazionale di operare una devoluzione generalizzata delle funzioni amministrative ai comuni. Non meno coerente è peraltro la sollecitazione a individuare i livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni medesime nei casi in cui la limitata dimensione del Comune non ne consentirebbe il disimpegno efficiente ed efficace.

In sostanza il rischio è che il principio di sussidiarietà venga in concreto disatteso se si traduce in una devoluzione indistinta di poteri assegnati anche ad enti non adeguatamente dimensionati e strutturati. In questo

caso infatti, si renderebbe necessario un innalzamento del livello di competenza a favore delle province.

E' invece necessario che accanto al principio di sussidiarietà si affermi anche quello di adeguatezza che postula la necessità che i comuni di minori dimensioni realizzino tra loro forme di aggregazione che consentano di raggiungere quel livello ottimale richiesto dalla legge, adeguato cioè alle funzioni da svolgere.

De iure condendo potrebbe essere previsto dal legislatore nazionale che le regioni, individuando una soglia di popolazione al di sotto della quale non sia possibile l'esercizio autonomo di funzioni amministrative delegate da parte dei piccoli comuni, introducano un vincolo ordinamentale che, affiancandosi all'incentivo finanziario, consenta l'effettivo decollo delle gestioni associate.

Le risorse per le Unioni dei Comuni

Stanno pervenendo in questi giorni le comunicazioni da parte del Ministero degli Interni sui trasferimenti alle 135 Unioni di Comuni, oggi esistenti.

Come già preannunciato dall'ANCI si registrano forti diminuzioni rispetto ai contributi richiesti: mediamente si stanno attribuendo risorse pari al 36% delle necessità certificate dalle Unioni. Questo vuol dire, secondo quanto comunicato dall'ANCI, "mettere in serio pericolo la sopravvivenza di questi Enti nonché l'intero processo volto a razionalizzare il sistema delle Autonomie, in una fase dell'anno in cui ormai gli Enti hanno già impegnato le somme, sulla scorta dei contributi attesi in base al regolamento ministeriale, che stabiliva per l'appunto i contributi per lo sviluppo di forme associative tra i Comuni, e in base a quanto deliberato nei bilanci di previsione".

Proprio le associazioni dei comuni hanno proposto un emendamento alla Finanziaria 2002, I che prevede, per il 2002, un fondo di almeno 100 miliardi per le Unioni e un ulteriore contributo volto a sanare a "sanare" la situazione 2001.

Fondamentale inoltre appare la modifica del regolamento 318/2000, che dovrà tener conto delle attuali esigenze delle Unioni e dei servizi che queste effettivamente gestiscono.

Molte Unioni, dalle diverse parti d'Italia, hanno espresso preoccupazione, rammarico e stupore per tutto ciò. La mancata soluzione del problema porterà inevitabilmente a dichiarare lo stato di dissesto finanziario, come unica strada possibile.

10. Le incentivazioni per Unioni di Comuni e Comunità montane

Fin dall'emanazione della legge n.142/90, l'orientamento del legislatore statale è stato di incentivare, nell'ambito delle forme di cooperazione previste per gli Enti locali, l'utilizzo delle modalità associative ritenute più stabili e strutturate e, quindi, maggiormente adeguate ad una gestione associata delle funzioni conferite a seguito del processo di decentramento amministrativo.

Lo strumento a mezzo del quale si è deciso di valorizzare le unioni di comuni e, in quanto tali, anche le comunità montane è l'erogazione a detti enti locali di appositi contributi statali e regionali, assegnati subordinatamente all'esercizio in forma associata di funzioni comunali.

Il percorso normativo che ha condotto all'effettiva realizzazione degli strumenti necessari a far decollare il sistema di incentivi, è stato estremamente lungo e complesso, oltre che frammentario. Le disposizioni di disciplina della materia sono, infatti, contenute in diversi provvedimenti, emanati a partire dal 1996 ad oggi e recanti ciascuno un singolo aspetto della procedura generale di attribuzione degli incentivi.

In particolare, la sequenza normativa è stata aperta dalla previsione contenuta nell'art.1, co.164, lettera d), della legge n.662/96 (legge finanziaria 1997), che deliberava uno stanziamento di tremila miliardi di lire in favore sia di unioni di comuni, sia di comuni derivanti da procedure di fusione.

Successivamente, l'art.31, co.12, della legge n.448/1998 (legge finanziaria 1999) ha suddiviso gli stanziamenti di contributi per anni, prevedendo un finanziamento pari a dieci miliardi per l'anno 1999, a 20 miliardi per l'anno 2000 ed a trenta miliardi per l'anno 2001. A tali somme, la stessa legge ha aggiunto la destinazione di risorse per altri tre miliardi per ciascun anno del triennio 1999-2001.

Alla previsione degli stanziamenti nelle leggi finanziarie non è, tuttavia, corrisposta una precisazione puntuale dei criteri a mezzo dei quali operare la suddivisione dei contributi tra i comuni. In tal senso, è pertanto intervenuto

l'art.6, co.8, della legge n.265/99, che ha affidato al Ministro dell'Interno l'incarico di definire, con proprio decreto e sentita la Conferenza unificata, i criteri e le modalità di attribuzione dei finanziamenti.

In attuazione dell'imputazione di competenza operata dalla legge n.265/99 è stato emanato il d.m. 1.9.2000 n.318, intitolato *"Regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali"*.

Quanto alla quota di contributi spettanti, l'art.1, co.2, del citato decreto ha stabilito che ai comuni derivanti da fusione, alle unioni di comuni ed alle comunità montane spettino, rispettivamente, il 15, il 60 ed il 25 per cento del totale dei fondi erariali annualmente destinati all'incentivazione delle forme associative dalle leggi in vigore.

L'art.2 del d.m. n.318/00, invece, ha individuato i criteri a mezzo dei quali assegnare i contributi ai singoli enti, prevedendo, in linea generale, che questi siano corrisposti in ragione della popolazione interessata, del numero dei comuni facenti parte dell'ente sovracomunale e dei servizi esercitati in forma associata. Qualora, però, tutti i comuni costituenti un'unione appartengano ad una stessa comunità montana, i contributi sono diminuiti di una quota pari al 10 per cento. Al contrario, se l'unione dei comuni coincide con gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni, individuati in base all'art.33 del d.lgs. n.267/00, i contributi sono aumentati di una quota pari al 5 per cento.

Inoltre, ai sensi di quanto stabilito dall'art.5 del d.m. n.318/00, la determinazione puntuale della quota parte del contributo spettante a ciascuna unione di comuni e comunità montana è subordinata all'emissione, da parte degli enti in questione, di apposita certificazione relativa alle spese sostenute per la gestione associata dei servizi conferiti, in base a quanto determinato dall'ultimo consuntivo approvato.

In proposito, il secondo comma dell'articolo in esame ha previsto che la definizione dei modelli di certificazione avvenisse con decreto del Ministero dell'Interno, da emanarsi entro il 31 maggio di ogni anno e, in attuazione della

citata previsione, è stato emanato l'ultimo provvedimento di disciplina del sistema delle incentivazioni, il d.m. del 14.12.2000.

Il decreto ha approvato i modelli dei certificati che le unioni di Comuni e le Comunità montane dovranno presentare al Ministero dell'Interno per poter richiedere ed ottenere le incentivazioni previste ed, in particolare, ha previsto due distinti modelli di certificazione, uno riferito alle unioni di Comuni ed alle Comunità montane costituite dopo l'emanazione della legge n.265/99 e l'altro agli enti costituiti successivamente a tale data.

Infine, con il decreto del Ministero dell'Interno 2 luglio 2001 sono stati approvati nuovi modelli di certificati per la richiesta e la determinazione del contributo erariale da attribuire alle unioni di comuni e alle comunità montane, sulla base dei criteri definiti dal decreto 318/2000.

Di seguito, si riportano gli elenchi delle Unioni dei Comuni e delle fusioni realizzate, il testo del Decreto M.I. 2 luglio 2001.

Quadro sinottico delle unioni dei comuni

(al novembre 2001)

Premesse		
Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
AL	Molino dei Torti e Alzano Scrivia	Molino dei Torti e Alzano Scrivia
AL	Iride	Basaluzzo, Capriata d'Orba e Predosa
AL	Villanova Monferrato	Balzola, Coniolo, Morano sul Po, Pontestura, Villanova Monferrato
AL	Colli Tortoresi	Carbonara Scrivia, Volpedo, Sarezzano, Villaromagnano, Volpeglino, Berzano di Tortona, Spineto Scrivia, Viguzzolo, Paderna, Sardigliano, Gavazzana, Carezzano, Casalmoceto, Castellar Guidobono, Sant'Agata Fossili, Villaŕernia, Cassano Spinola
AL	Castelli tra l'Orba e la Bormida	Carpeneto, Castelnuovo Bormida, Montaldo Bormida, Orsara Bormida, Trisobbio
AL	Alto Monferrato Acquese	Cassine, Alice Bel Colle, Morsasco, Ricaldone, Rivalta Bormida, Strevi
AT	Comunità Collinare tra Langa e Monferrato	Costigliole d'Asti, Calosso, Canelli, Castagnole Lanze, Coazzolo, Moasca, Montegrosso d'Asti, Cortiglione, Maranzana, Bruno, Fontanile, Castelletto Molina
AT	Monferrato Valle Versa	Calliano, Castell'Alferò, Porto Comano, Tonco
AT	Comunità Collinare Colline Alfieri	San Damiano d'Asti, Celle Enemondo, Antignano, Cisterna d'Asti, Revigliasco d'Asti, San Martino Alfieri, Tigliole
AT	Comunità Collinare Valtriversa	Baldichieri d'Asti, Cantarana, Castellero, Ferrere, Maretto, Monale, Roatto, Villafranca d'Asti
AT	Comunità Collinare Vigne e Vini	Nizza Monferrato, Incisa Scapaccino, Calamandrana, Mombaruzzo, San Marzano Oliveto, Castelnuovo Belbo, Vinchio, Fontanile, Cortiglione, Bruno, Maranzana, Castelletto Molina, Quaranti
AT	Dei Colli Divini nel cuore del Monferrato	Casorzo, Castagnole Monferrato, Grana, Grazzano Badoglio, Moncalvo, Montemagno, Penango, Scurzolengo, Viarigi
AT	Comunità Collinare Alto Astigiano	Castelnuovo Don Bosco, Albugnano, Aramengo, Berzano di San Pietro, Buttigliera d'Asti, Capriglio, Cerreto d'Asti, Mombello di Torino, Moncucco Torinese, Montafia, Moranzengo, Moriondo Torinese, Passerano Marmorito, Pino d'Asti
AT	Comunità Collinare Val Rilate	Piea, Settime, Cinaglio, Chiusano, Cossombrato, Villa San Secondo, Soglio, Corsione, Cortanze, Camerano Casasco, Cortazzone, Frinco, Montechiaro d'Asti
AT	Comunità Collinare Val Tiglione e dintorni	Agliano Terme, Azzano d'Asti, Belveglio, Castelnuovo Calcea, Isola d'Asti, Mombercelli, Mongardino, Montaldo Scarampi, Rocca d'Arazzo, Vaglio Serra, Vigliano d'Asti
AT	U.V.A. Unione Versa Astigiano	Cocconato, Cunico, Montiglio Monferrato, Piovà Massaia, Robella, Tonengo, Viale d'Asti
AT	Via Fulvia	Castello di Annone, Cerro Tanaro, Refrancore, Rocchetta Tanaro, Masio(AL)
NO	Bassa Sesia	Carpignano Sesia, Casaleggio Novara, Castellazzo Novarese, Landiona, Mandello Vitta, Sillavengo
NO	Unione Bassa Novarese	Casalino, Granozzo con Monticello Comeriano

NO	Unione Novarese 2000	Caltignana, Fara Novarese, Briona
TO	Comunità Collinare Collina Torinese	Andezeno, Baldissero Torinese, Marentino, Montaldo Torinese, Pecetto Torinese, Pavarolo, Pino Torinese
VC	CO.SER – Bassa Vercellese	Caresana, Costanzana, Motta de'Conti, Pertengo, Pezzana, Stroppiana

Totale Piemonte 22

Lombardia 24

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
BG	Della Presolana	Castione della Presolana, Cerete, Fino del Monte, Onore, Rovetta Sangavazzo
BG	Media Val Cavallina	Borgo di Terzo, Luzzana, Viganò San Martino
CO	Della Tremezzina	Colonno, Griante, Lenno, Ossuccio, Tremezzo
LC	Valvarrone	Introzzi, Tremenico, Vestreno, Sueglio
LO	Oltre Adda Lodigiano	Abbadia Ceretto e Corte Palasio
MI	Dei Navigli	Vermezzo e Zelo Surrigone
PV	Dell'Alta Val Versa	Montecalvo Versiggia, Golferenzo e Volpara
PV	Oltrepadani	Corana, Silvano Pietra
PV	Pieve del Cairo e Gambarana	Pieve del Cairo, Gambarana
PV	Oltrepò Centrale	Corvino San Quirico, Oliva Gessi, Torricella Verzate, Mornico Losana
PV	Oltrepadani Bis	Montalto Pavese, Calvignano, Rocca de' Giorgi
PV	Santa Maria della Versa, Rovescala, Canevino	Santa Maria della Versa, Rovescala, Canevino
PV	Bereguardo e Trovo	Bereguardo, Trovo
PV	Oltrepò Nord Occidentale	Bastida de' Dossi, Casei Gerola, Cornale
PV	Barbianello, Casanova Lonati, Pinarolo Po, Santa Giulietta	Barbianello, Casanova Lonati, Pinarolo Po, Santa Giulietta
PV	Lomello e Galliavola	Lomello, Galliavola
PV	Campospinoso e Albaredo	Campospinoso, Albaredo Arnaboldi
PV	Zavattarello, Ruino Valverde	Zavattarello, Ruino Valverde
PV	San Zenone al Po e Spessa	San Zenone al Po e Spessa
PV	Terra dei Gelsi dell'Oltre Po Pavese	Bastida Pancarana, Casatisma e Castelletto di Branduzzo
PV	Lungavilla Verretto e Robecco Pavese	Lungavilla, Verretto e Robecco Pavese
PV	Prima Collina	Canneto Pavese, Castana e Montescano
PV	Cervesina, Pancarana, Pizzale	Cervesina, Pancarana, Pizzale
SO	Chiesa Val Malenco, Caspoggio e Lanzada	Chiesa Val Malenco, Caspoggio e Lanzada
VA	Lonate pozzolo e Ferno	Lonate pozzolo e Ferno

Totale Lombardia 24

Veneto

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
BL	Bassofeltrino	Quero, Vas, Segusino
BL	Valle dei Bois	Canale d'Agordo, Falcade, Valledada Agordina
PD	Camposampierese	Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina in Colle, San Giorgio delle Pertiche
PD	Dell'Alta Padovana	Trebaseleghe, Massanzago
PD	Megliadina	Megliadino San Fidenzio, Megliadino San Vitale, Saletto, Santa Margherita D'Adige
PD	Padova Ovest	Campodoro, Limena, Villafranca
PD	Padova Sud	Battaglia Terme, Cartura, Casalsirugo, Due Carrare, Maserà
PD	Sculdascia	Castelbaldo, Masi, Merlara, Scodasia, Urbana

PD	Granze, Solesino	Granze, Salesino
PD	Camposanpiere	Camposanpiere, Borgorico, Santa Giustina in Colle San Giorgio delle Pertiche
PD	Codevigo, Pontelongo	Codevigo e Pontelongo
PD	Del Brenta	Curtarolo, Piazzolo sul Brenta
PD	Boara-Pisana	Boara Pisani
VE	Fossalta di Portogruaro – Teglio Veneto	Fossalta di Portogruaro, Teglio Veneto
VI	Cassola – Mussolente – Romano d'Ezzellino	Cassola, Mussolente, Romano d'Ezzellino
VI	Colli Berici Val Lione	Grancona, San Germano dei Berici, Zovencedo
VI	Dell'Eridano	Bosaro, Crespino, Guarda Veneta, Polesella, Pontecchio Polesine
VI	Medio Canal di Brenta	San Nazario, Valstagna
VI	Caldogno, Costabissara, Isola Vicentina	Caldogno, Costabissara, Isola Vicentina
VI	Grantorto – Gazzo	Grantorto, Gazzo
VI	Campolongo sul Brenta, Pove del Grappa, Solagna	Campolongo sul Brenta, Pove del Grappa, Solagna
VR	Dei Cinque Comuni	Erbè, Mozzecane, Nogarole Rocca, Trevenzuolo e Vigazio
VR	Sant'Anna D'Alfaedo e Erbezzo	Sant'Anna D'Alfaedo e Erbezzo
VR	Dell'Adige Guà	Cologna Veneta, Pressana, Roveredo di Guà, Veronella e Zimella
VR	Roverè - Velo Veronese - San Mauro	Roverè Veronese, Velo Veronese, San Mauro di Saline
VR	Dall'Adige al Fratta	Bevilacqua, Bonavigo, Boschi Sant'Anna, Minerbe, Terrazzo
VR	Destra Adige	Angiari, Isola Rizza, Roverchiara, San Pietro di Morubio

Totale Veneto 27

Trentino Alto Adige

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
BS	Ceto, Cimbergo e Paspardo	Ceto, Cimbergo e Paspardo
BS	Della Valsaviore	Cedegolo, Berzodemo, Cevo e Savione dell'Adamello
BS	Alta Vallecamonica	Ponte di Legno, Temù, Vione, Vezza d'Oglio, Incudine, Monno
TN	Valle Ledro	Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Bezzeca, Concei, Tiarno di Sopra e Tiarno di Sotto
TN	Dell'Alto Primiero	Tonadico, Siror e Sagron Mis

Totale Trentino Alto Adige 5

Friuli Venezia Giulia

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
PN	Andreis, Montereale Valcellina	Andreis, Montereale Valcellina
PN	Arzene, San Martino al Tagliamento	Arzene, San Martino al Tagliamento
PN	Valmeduna	Frisanaco, Meduno, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto
PN	Val d'Arzino	Pinzano al Tagliamento, Vito d'Asio, Forgiana nel Friuli(UD)
UD	Via Iulia Augusta	Arta terme, Paluzza
UD	Attimis, Faedis	Attimis, Faedis
UD	Cervento, Ravascletto, Sutrio	Cervento, Ravascletto, Sutrio
UD	Comeglians, Forni Avoltri, Rigolato	Comeglians, Forni Avoltri, Rigolato
UD	Val Pontaiba	Ligosullo, Treppo Carnico
UD	Preone, Socchieve	Preone, Socchieve
UD	Casacco, Treppo Grande	Casacco, Treppo Grande
UD	Drenchia, Grimacco	Drenchia, Grimacco
UD	San Leonardo, Stregna	San Leonardo, Stregna

UD	Pulfero, San Pietro Natisone, Savogna	Pulfero, San Pietro natisone, Savogna
----	---------------------------------------	---------------------------------------

Totale Friuli Venezia Giulia 14

Emilia Romagna

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
MO	Del Sorbara	Bastiglia, Bomporto, Ravarino
MO	Terre di Castelli	Castelnuovo di Rangone, Castelnuovo di Modena, Savignano sul Panaro, Spilanberto e Vignola
PR	Sorbolo e Mezzani	Sorbolo e Mezzani
RE	Dell'Alto Appennino Reggiano	Busana, Collagna, Ligonchio, Ramiseto
RN	Della Valconca	Montefiore Conca, Gemmano San Clemente, Morciano di Romagna
RN	Della Valle del Marecchia	Sant'Arcangelo di Romagna, Poggio Berni

Totale Emilia Romagna 6

Lazio

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
FR	Cinque città	Aquino, Piedimonte San Germano, Pontecorvo, Roccasecca, Villa Santa Lucia
RI	Bassa Sabina	Poggio Mirteto, Montopoli di Sabina, Forano, Cantalupo in Sabina e Tarano
RI	Valle dell'Olio-Area di Osteria Nuova	Frasso Sabino, Castelnuovo di Farfa, Toffia, Monteleone Sabino, Poggio San Lorenzo e Poggio Nativo
RI	Della Val D'Aia	Configni, Cottanello, Montasola, Vacone
RI	Dell'Alta Sabina	Poggio Moiano Pozzaglia, Orvinio, Scandriglia, Casaprota, Torricella
RI	Nova Sabina	Casperia, Montebueno, Poggio Catino, Roccantica, Selci in Sabina, Torri in Sabina

Totale Lazio 6

Abruzzo

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
CH	Della Marrucina	Orsogna, Arielli, Canosa Sannita, Poggio Fiorito, Filetto, Ari, Tollo
TE	Città Territorio Val Vibrata	Alba Adriatica, Ancarano, Civitella del Tronto, Colonnella, Controguerra, Corropoli, Martinsicuro, Nereto, Sant'Egidio alla Vibrata, Sant'Omero, Torano Nuovo, Tortoreto

Totale Abruzzo 2

Marche

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
AN	Belvedere Ostrense, Morro D'Alba, San Marcello	Belvedere Ostrense, Morro D'Alba, San Marcello
AP	Valdaso	Altidona, Campofilone, Lapedona, Montefiore dell'Aso, Monterubbiano, Moresco, Pedaso
PS	Lunano e Sassocorvaro	Lunano, Sassocorvaro
PS	Dell'Alta Valconca Montefeltro	Mercatino Conca, Monte Cerignone

Totale Marche 4

Sardegna

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
CA	Dolianova	Dolianova, Settimo S. Pietro, Soleminis, Barrali, Donori, Serbiana

Totale Sardegna I**Molise**

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
CB	Medio Sannio	Castropignano, Duronia, Fossalto, Limosano, Molise, Pietracupa, San Biase, Sant'Angelo Limosano, Torella del Sannio e Salcito
CB	Del Matese	Campochiaro, Colle D'Anchise, Guardiaregia, San Massimo, Spinete
IS	Pentri	Miranda, Pesche, Pettoranello di Molise, Sessano di Molise

Totale Molise**Calabria**

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
CR	Piadena e Drizzona	Piadena e Drizzona
CR	Calvatone e Tornata	Calvatone, Tornata
CR	Del Soresinese	Annicco, Azzanello, Casalmorano, Castelvico, Cumignano sul Naviglio, Genivolta, Paderno Ponchielli, San Bassano, Soresina, Trigolo
CR	Municipia	Motta Baluffi, San Martino al Lago e Scandolara Ravara
CS	Pandosia	Castrolibero, Marano Marchesato, Marano Principato

Totale Calabria**Campania**

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
NA	Monti Lattari, Aree Montane, Pede Montane	Gragnano, S. Antonio Abate, Lettere, Pimonte, Casola, Santa Maria la Carità

Totale Campania I**Puglia**

Provincia di	Unione dei Comuni	Comuni facenti parte dell'unione
FO	Civitella di Romagna, Santa Sofia e Galeata	Santa Sofia e Galeata
FO	Montana Acquacheta	Portico San Benedetto, Rocca San Casciano, Dovadola, Tredozio, Modigliana
LE	Alliste, Melissano, Racale, Taviano	Alliste, Melissano, Racale, Taviano
LE	Cavallino, Lizzanello, Capranica di Lecce, Castri di Lecce	Cavallino, Lizzanello, Capranica di Lecce, Castri di Lecce
LE	Mare di Leuca	Tricase, Castrignano del Capo
LE	Terra di Leuca	Specchia, Meggiano, Montesano, Salentino
LE	Andrano, Spongano, Disio	Andrano, Spongano, Disio
LE	Terra di Leuca	Alessano, Corsano, Gagliano del Capo, Morciano di Leuca, Parù, Salve, Tiggiano
LE	Cursi, Bagnolo del Salento, Cannole, Palmariggi	Cursi, Bagnolo del Salento, Cannole, Palmariggi
LE	Grecia Salentina	Calimera, Castrigliano dei Greci, Corigliano d'Otranto, Martano, Martignano, Melpignano, Soleto, Sternatia, Zolillo
LE	Presicce, Acquariva del Capo	Presicce, Acquariva del Capo
LE	Terre d'Oriente	Poggiardo, Otranto, Muro Eccese, Uggiano la Chiesa, Ortelle, Giuridignano

Totale Puglia 12		

Fonte: <http://www.anci.it>

La maggior parte delle Unioni dei Comuni esistenti sul territorio nazionale sono concentrate nel Nord del Paese. Infatti, come emerge dalla tabella e dal grafico seguenti, 99 Unioni su 133 (pari al 74% del totale) sono situate nell'Italia settentrionale. Nel Centro e nel Sud la presenza è molto meno rilevante: nella prima area geografica troviamo 12 Unioni per una percentuale pari al 9%; mentre nel Sud le Unioni raggiungono quota 22, per una percentuale del 17% circa sul totale.

Da sottolineare che il Piemonte, la Lombardia e il Veneto da soli presentano oltre il 55% delle Unioni di Comuni dell'intero territorio nazionale. Nel Centro Sud emerge la Puglia con 12 Unioni, pari al 9% del totale.

Tabella1 Sintesi delle Unioni dei Comuni per aree geografiche

Unione dei Comuni			Unione dei Comuni			Unione dei Comuni		
Regioni del Nord	Valore assoluto	Valore %	Regioni del Centro	Valore assoluto	Valore %	Regioni del Sud	Valore assoluto	Valore %
Piemonte	22	16,5%	Lazio	6	4,5%	Sardegna	1	0,8%
Lombardia	25	18,8%	Abruzzo	2	1,5%	Molise	3	2,3%
Veneto	27	20,3%	Marche	4	3,0%	Calabria	5	3,8%
Trentino Alto Adige	5	3,8%				Campania	1	0,8%
Friuli Venezia Giulia	14	10,5%				Puglia	12	9,0%
Emilia Romagna	6	4,5%						
TOT.NORD	99	74%	TOT.CENTRO	12	9%	TOT.SUD	22	17%

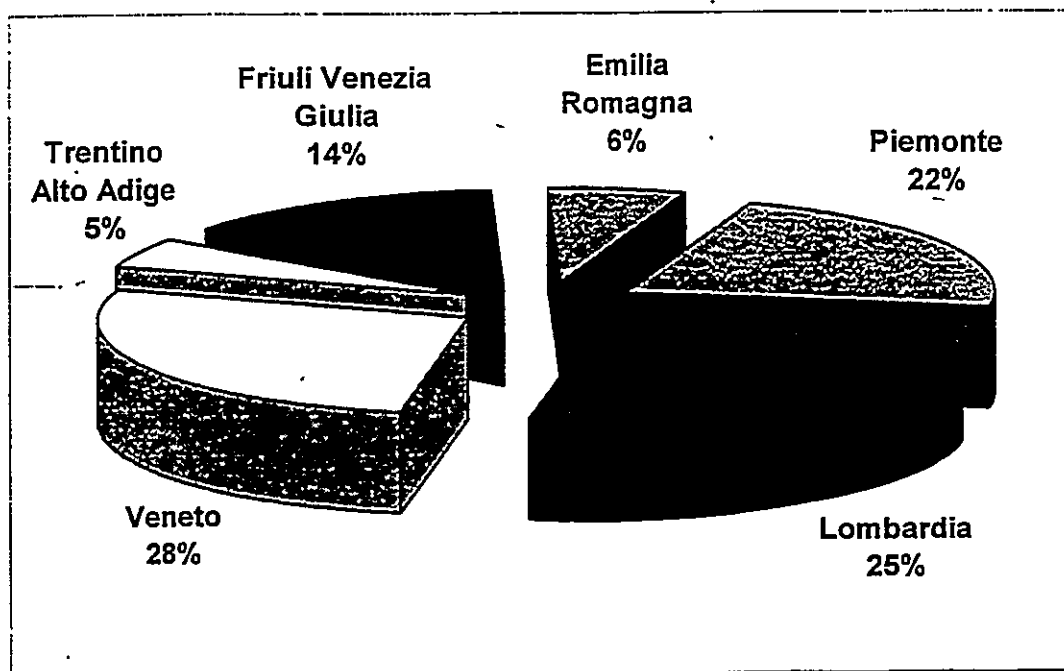
Fonte: nostre elaborazioni su dati ANCI

Tabella 2 Unione dei Comuni nelle regioni del Nord

Regioni del Nord	Unione dei Comuni	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Piemonte	22	22,2%
Lombardia	25	25,3%
Veneto	27	27,3%
Trentino Alto Adige	5	5%
Friuli Venezia Giulia	14	14,1%
Emilia Romagna	6	6,1%
TOTALE NORD	99	100%

Fonte: idem

Grafico 2 Unione dei Comuni nel Nord



Fonte: idem

Tra le regioni del Nord, le provincie maggiormente rappresentate sono quelle di Pavia con 17 Unioni, seguite da Asti e Padova con 11.

Nel Centro sono state attivate 12 Unioni di Comuni e per il 50% sono concentrate nel Lazio. Tra le regioni del Centro non esistono Unioni nella Toscana e in Umbria (cfr. tabella 3 e grafico 3).

Tabella 3 Unione dei Comuni nelle regioni del Centro

Regioni del Centro	Unione dei Comuni	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Lazio	6	50%
Abruzzo	2	17%
Marche	4	33%
CENTRO	12	100%

Fonte: idem

Le Provincie con un maggior numero di Unioni nel Centro sono Rieti, con 5, e Pesaro, con 2.

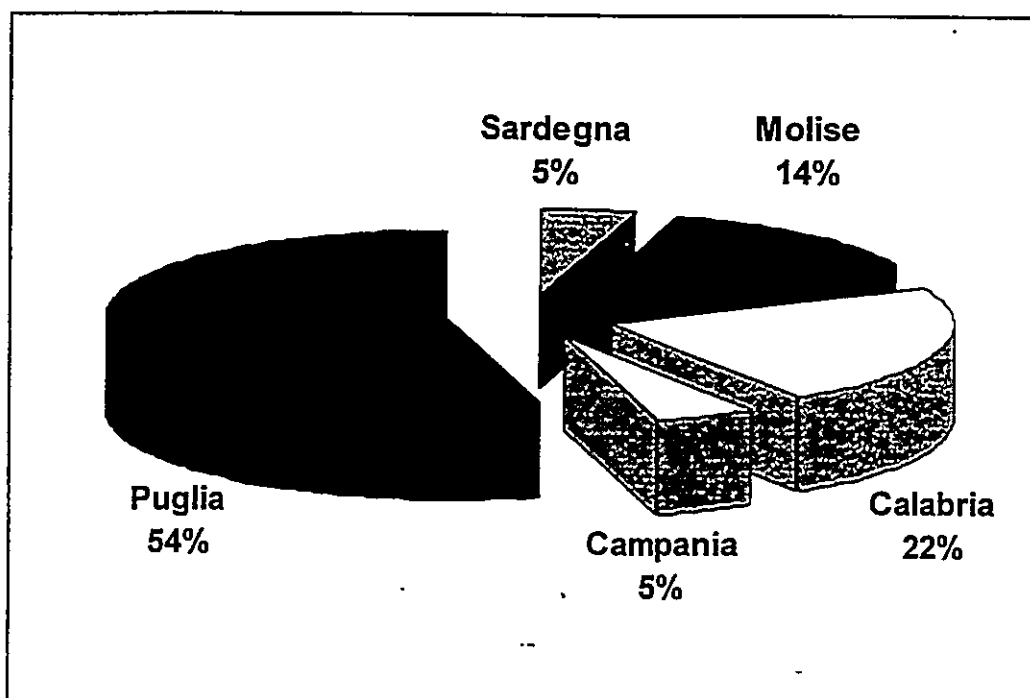
Infine, nel Mezzogiorno sono presenti 22 Unioni dei Comuni, pari solo al 17% del totale sul territorio italiano. Dodici su 22 (54,5% del Sud) si trovano in Puglia.

Tabella 4 Unione dei Comuni nelle regioni del Sud

Regioni del Sud	Unione dei Comuni	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Sardegna	1	4,5%
Molise	3	13,6%
Calabria	5	22,7%
Campania	1	4,5%
Puglia	12	54,5%
SUD	22	100%

Fonte: idem

Grafico 3 Unione dei Comuni nel Sud



Fonte: idem

La provincia con il maggior numero di unioni è Lecce (10, pari al 45% del Mezzogiorno) seguita da Crotone con 4.

11. Decreto M. I. 2 luglio 2001

Approvazione dei modelli di certificati per la richiesta e la determinazione del contributo erariale da attribuire alle unioni di comuni ed alle comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali secondo i criteri definiti dal decreto del Ministero dell'interno del 10 settembre 2000, n. 318.

Art. 1.

E' approvato il modello di certificato di cui all'allegato A, che fa parte integrante del presente decreto, mediante il quale le unioni di comuni costituitesi a decorrere dal 10 gennaio 2001 e le comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali conferite a decorrere dal 10 gennaio 2001 indicano i servizi esercitati in forma associata e attestano, complessivamente, le spese correnti e le spese in conto capitale impegnate in relazione ai predetti servizi da ciascuno dei comuni interessati, così come desunte dall'ultimo rendiconto approvato. Per i servizi di cui non si dispongono di dati finanziari desumibili dai rendiconti, gli enti interessati indicano elementi di previsione negli appositi prospetti delle spese correnti e delle spese in conto capitale corredati da specifica relazione esplicativa, in modo analitico, dei dati stessi. Le certificazioni devono riferirsi ai servizi effettivamente gestiti in forma associata.

Art. 2.

E' approvato il modello di certificato di cui all'allegato B, che fa parte integrante del presente decreto, mediante il quale le unioni di comuni e le comunità montane che già percepiscono il contributo statale da data anteriore all'anno 2001 attestano eventuali variazioni intervenute in ordine al numero dei comuni che costituiscono le unioni ed in ordine al numero dei servizi gestiti dalle stesse unioni e dalle comunità montane.

Per gli ulteriori servizi conferiti in gestione associata a decorrere dal 10 gennaio 2001 e per i nuovi comuni che sempre a decorrere dalla predetta data hanno aderito alla gestione associata dei servizi, le unioni di comuni e le comunità montane attestano, complessivamente, le spese correnti e le spese in conto capitale impegnate da ciascuno dei comuni interessati, così come desunte dall'ultimo rendiconto approvato. Per i servizi di cui non si dispongono di dati finanziari desumibili dai rendiconti, gli enti interessati indicano elementi di previsione negli appositi prospetti delle spese correnti e delle spese in conto capitale corredati da specifica relazione esplicativa, in modo analitico, dei dati stessi.

Le certificazioni devono riferirsi ai servizi effettivamente gestiti in forma associata.

Per i servizi per i quali cessa l'affidamento in gestione associata, le unioni di comuni e le comunita' montane attestano l'avvenuta variazione. Il contributo statale sara' ridotto in misura pari alla quota di contributo assegnato in relazione ai servizi non più gestiti in forma associata. In caso di variazione del numero dei comuni facenti parte dell'unione dei comuni queste ultime attestano quali sono i comuni che dall'anno 2001 sono entrati a far parte dell'unione o ne sono eventualmente usciti.

Art. 3.

E' approvato il modello di certificato di cui all'allegato C che fa parte integrante del presente decreto mediante il quale le unioni di comuni alle quali e' stato attribuito per gli anni 1999 e 2000 il contributo statale calcolato solo in base agli articoli 3 e 4 del decreto del Ministro dell'interno 10 settembre 2000, n. 318, indicano

i servizi esercitati in forma associata e attestano, complessivamente, le spese correnti e le spese in conto capitale impegnate in relazione ai predetti servizi da ciascuno dei comuni interessati, così come desunte dall'ultimo rendiconto approvato.

Per i servizi di cui non si dispongono di dati finanziari desumibili dai rendiconti, gli enti interessati indicano elementi di previsione negli appositi prospetti delle spese correnti e delle spese in conto capitale corredati da specifica relazione esplicativa, in modo analitico, dei dati stessi. Le certificazioni devono riferirsi ai servizi effettivamente gestiti in forma associata.

Art. 4.

Nei modelli di certificato A, B e C i servizi sono indicati secondo le denominazioni definite dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194. Le spese sono riferite agli interventi così come individuati nei predetti modelli di certificato.

Art. 5.

Le unioni di comuni e le comunita' montane trasmettono, entro il 30 settembre 2001, i certificati di cui agli articoli 1, 2 e 3 al Ministero dell'interno - Direzione generale dell'amministrazione civile - Direzione centrale per la finanza locale e per i servizi finanziari - Sportello unioni. Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

12. Leggi regionali di attuazione del d.lgs. n.112/98

• Regione Abruzzo

Legge 3 marzo 1999 n.11 "Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali." (BUR Abruzzo n. 9/1999)

Legge 14 marzo 2000 n.26 "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 3 marzo 1999, n. 11" (BUR Abruzzo n. 10/2000)

• Regione Basilicata

L. 8 marzo 1999, n. 7 - "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112." (BUR Basilicata n. 17/1999)

• Regione Emilia Romagna

L. 26 aprile 1999, n. 3 "Riforma del sistema regionale e locale." (BUR Emilia n. 52/1999)

• Regione Lazio

L. 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" (BUR Lazio n. 16/1999)

• Regione Liguria

Leggi settoriali di attribuzione di funzioni con riparto di competenze, ma solo ATO per gestione del servizio di raccolta rifiuti

• Regione Lombardia

Probabilmente individuazione ambiti ottimali demandata alla Giunta

• Regione Marche

L. 17 maggio 1999, n. 10 "Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del

territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa." (BUR Marche n. 54/1999)

- **Regione Molise**

L. 29 settembre 1999, n. 34 (BUR Molise n. 8/2000)

Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

- **Regione Piemonte**

L. 20 novembre 1998, n. 34 - "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali" (BUR Piemonte n. 47/1998)

L. 26 aprile 2000, n. 44 - Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59'. (BUR Piemonte n. 18/2000)

- **Regione Puglia**

L. 30 novembre 2000, n. 22 - Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali (BUR Puglia n. 147/2000)

- **Regione Toscana**

L. 26 novembre 1998, n. 85 "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" (BUR Toscana n. 40/1998)

L. 1 dicembre 1998, n. 87 - "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere

di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112." (BUR Toscana n. 42/1998)

L. 1 dicembre 1998, n. 88 - "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112." (BUR Toscana n. 42/1998)

- **Regione Umbria**

L. 2 marzo 1999, n. 3 - Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle Autonomie dell'Umbria in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112..(BUR Umbria n. 15/1999)

- **Regione Veneto**

L. del 14-10-1998 n.34 - Criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale. Modificazioni e integrazioni legge regionale 10 aprile 1995, n.28.

RILEVAZIONE DI ESPERIENZE SIGNIFICATIVE

L'ASSOCIAZIONE DEI PICCOLI COMUNI MARCHIGIANI

INFORMAZIONI GENERALI

ENTE

Comuni di Castelbellino (Ab. 3.482), Castelplanio (Ab. 3.178), Cupramontana (Ab. 4.752), Maiolati Spontini (Ab. 5.627), Mergo (Ab. 948), Monte Roberto (Ab. 2.147), Poggio San Marcello (Ab. 745), San Paolo di Jesi (Ab. 844), Serra San Quirico (Ab. 2.954), Castelleone di Suasa, Serra dè Conti (AN)

FUNZIONARIO RESPONSABILE DEL PROGETTO O DEL PROCEDIMENTO

Dott. Ermanno Giulietti - Direttore C.I.S. (Consorzio Intercomunale Servizi)

Dott. Cristiano Bompreszi - Funzionario Responsabile del Progetto

RIFERIMENTI

C.I.S. (Consorzio Intercomunale Servizi)

Maiolati Spontini (AN)

v. Ancona 57

tel. 0731 702261

fax. 0731 703726

DESCRIZIONE DELLE FUNZIONI/ATTIVITÀ

Gestione associata tra i comuni dei servizi dell'Anagrafe Tributaria e banche dati della fiscalità locale; Sistema informativo territoriale (S.I.T.); Gestione degli strumenti urbanistici.

DATA DI ATTUAZIONE E STATO DI ATTUAZIONE (in programma, in corso di attuazione, attivata, conclusa)

L'affidamento è stato deliberato nel febbraio 1998 ed il progetto è in corso di attuazione.

AMBITO DI RIFERIMENTO (sviluppo economico, assetto del territorio, servizi alla persona ed alla comunità, organizzazione e gestione del personale, gestione delle attività contabili e finanziarie, ecc.)

Gestione delle attività contabili e finanziarie

MOTIVAZIONI ED OBIETTIVI DELLA SCELTA

MOTIVAZIONI

La rigorosa conoscenza del territorio costituisce il fondamento per allargare la base contributiva e garantire ai cittadini la consapevolezza di parità di trattamento fra i contribuenti. Il controllo del territorio diventa, pertanto, l'attività cardine dell'amministrazione comunale, rivestendo carattere permanente e generalizzato. Inoltre l'evoluzione normativa in materia di prelievo tributario prevede il coinvolgimento degli enti territoriali nel controllo e gestione del territorio.

Si rileva l'esistenza di un'onda emotiva che spinge a trovare soluzioni nel breve periodo, anche al fine di dare risposte immediate alla protesta diffusa nei confronti dell'evasione fiscale, per cui da alcune parti si stanno o si sono incaricate società private a compiere censimenti, senza peraltro raggiungere l'obiettivo finale che non può essere solo quello di "fare cassa" e non mandare in prescrizione gli accertamenti, ma anche quello di pervenire ad un costante e dinamico controllo del territorio e di tutte le sue modificazioni.

Il continuo proliferare di norme impone ai comuni prestazioni sempre più specializzate in vari campi, presupponendo la presenza in essi di Uffici Studi con spiccate professionalità e di impossibile realizzazione, per ragioni finanziarie, in comuni di piccole dimensioni.

A ciò si aggiunge l'orientamento dello Stato di prevedere, nell'ambito dell'indirizzo generale di maggiore decentramento, di non affidare deleghe ai comuni più piccoli proprio perché non in grado di gestire alcuni servizi che richiedono particolari capacità e professionalità, con la conseguente spinta alla fusione dei comuni o alla gestione associata.

D'altra parte sono note le difficoltà dei comuni di piccole dimensioni ad esercitare concretamente i propri poteri per dare risposte ai propri cittadini allineando, in termini di qualità e quantità, i servizi da essi forniti a quelli erogati da enti di maggiore dimensione per diverse ragioni quali:

- il calo strutturale delle risorse derivate e delle difficoltà di autofinanziamento, che sono strettamente legate proporzionalmente alla popolazione ed al patrimonio abitativo;
- l'insufficienza dell'organico e la difficoltà di mantenere alti livelli di specializzazione del personale, in rapporto alle economicità del servizio;
- l'impossibilità di pervenire ad adeguate economie di scala nella gestione dei servizi, anche per l'insufficiente forza contrattuale derivante dalle piccole dimensioni;
- la complessità delle leggi e delle normative emanate che, spesso, sono pensate a misura delle grandi città e che trovano difficile applicazione nelle aree a bassa densità demografica, pur essendo obbligatorie per tutti.

Alcuni dei comuni, ora affidatari del servizio al C.I.S. e consci di tali difficoltà, avevano già avuto precedenti contatti, trattative e svolto studi allo scopo di convenzionarsi (ex. Art. 24 della L. 142/90) per la gestione unitaria e coordinata del

servizio tributi, non riuscendo però a realizzare l'iniziativa per le grosse difficoltà economiche ed organizzative che avrebbe dovuto sopportare il Comune Capofila.

Per tutti questi motivi, i comuni si sono orientati ad individuare un soggetto istituzionale che potesse fungere da promotore e coordinatore di un progetto associato di gestione del servizio tributi e del territorio.

OBIETTIVI

Affidare le attività e gli aspetti operativi connessi e propedeutici alle funzioni svolte dai servizi tributari dei comuni, ad esclusione dei compiti di carattere soggettivo, propri ed affidati dalla norma al Funzionario Responsabile dei Tributi; escludendo anche le funzioni connesse all'esercizio dell'autonomia impositiva ed ai rapporti di assistenza ai cittadini-contribuenti.

Acquisire la consulenza, il coordinamento intercomunale di interpretazione ed applicativo delle norme in materia tributaria, catastale e territoriale, oltre all'assistenza nel contenzioso.

Realizzare un progetto finalizzato alla creazione di una banca dati certa degli oggetti che rappresenti un supporto informativo per la gestione urbanistica e per quello della fiscalità, oltre che per costituire un sistema dinamico di trasferimento delle informazioni tra i vari settori/servizi dell'Amministrazione Comunale.

Costituire, avviare e successivamente gestire un Sistema Informativo Territoriale (S.I.T.), anche in relazione e nell'ambito dell'iniziativa analoga della Provincia di Ancona, per la gestione informatizzata degli strumenti urbanistici (primo tra tutti il P.R.G.), e con possibilità di interfaccia con tutti i servizi pubblici a rete.

Tali obiettivi verranno raggiunti con la realizzazione, da parte del C.I.S. di due progetti:

1. Il primo, denominato S.A.T. (Servizio Anagrafe Tributaria), ha la finalità di costruire una banca dati che fotografi la complessità degli oggetti tributari dei Comuni attraverso la rilevazione di tutti i soggetti passivi di imposta e di tutti i cespiti oggetto di imposta.

Le attività poste in essere sono:

- Predisposizione di tutti gli atti e documenti normativi ed amministrativi necessari ai Comuni per operare;
- Recupero dell'arretrato attraverso l'attività di liquidazione ed accertamento di tutti i tributi comunali per le annualità non prescritte (ICIAP - TARSU - ICI - TOSAP);
- Censimento del patrimonio immobiliare da effettuare fisicamente sul territorio;
- Completamento finale e collaudo della banca dati attraverso l'assemblaggio di tutte le informazioni raccolte.

Per avviare immediatamente tale attività, evitare la prescrizione di annualità ed la perdita di gettito non versato ai comuni dai contribuenti, il C.I.S. ha affidato, mediante procedura concorsuale ad evidenza pubblica, sia attività propedeutiche all'attività di accertamento mediante censimento del territorio e costruzione delle

banche dati degli immobili, che attività e procedure di verifica delle dichiarazioni e dei versamenti riferite ad ICI, TaRSU, ICIAP e TOSAP ai fini di rilevare le posizioni da assoggettare a liquidazione ed accertamento.

2. Il secondo, denominato S.I.T. (Sistema Informativo Territoriale), ha la finalità di costruire, e successivamente gestire, una banca dati del territorio attraverso l'informatizzazione dei Piani Regolatori Generali (P.R.G.) dei comuni, in relazione e di concerto alle attività avviate dalla Provincia di Ancona.

Questo progetto ricomprende anche la previsione di trasferimento di funzioni relative alla gestione del Catasto ai Comuni. Il C.I.S., avvalendosi della consulenza ed assistenza del Consorzio GIS&T - costituito dalla Lega Servizi & Consulenza con l'UNCEM Servizi - cura la stipula di una convenzione con l'UTE di Ancona, sia al fine di definire procedure comuni per la sistema dell'arretrato catastale, sia per avviare fasi sperimentali di interscambio di dati, così da costituire presso il C.I.S. un sistema informativo territoriale collaudato dall'UTE in previsione del trasferimento di funzioni ai comuni associati.

I due progetti sono sviluppati in parallelo, nella fase di costruzione, per poi convergere, attraverso collegamenti informatici, in un unico sistema informatico capace di visualizzare insieme il territorio urbano, gli oggetti ed i soggetti tributari. Tutti comuni saranno collegati telematicamente al C.I.S. e potranno utilizzare, in tempo reale, e dati disponibili.

Da ricordare che, dopo l'avvio della collaborazione con il C.I.S., si sono aggiunti nuovi obiettivi ed ampliato l'ambito di esternalizzazione di funzioni, attribuendo al Consorzio anche le seguenti attività:

- Studio e determinazione Tariffa rifiuti (T.I.A.);
- Fatturazione, con creazione di un Centro unificato per la fatturazione e/o riscossione della tariffa di Igiene Ambientale;
- Riscossione degli altri Tributi Comunali.

TIPOLOGIA E MODALITÀ DI SCELTA DEL SOGGETTO INCARICATO/AFFIDATARIO

Il C.I.S., essendo da tempo l'organismo consociativo di 12 comuni costituito mediante trasformazione ex. Artt. 25 e 60 della L. 142/90 del precedente Consorzio esistente fin dal 1982, su pressante richiesta dei comuni consorziati, preoccupati delle novità e responsabilità in campo tributario e che non erano riusciti ad organizzarsi con la formula della convenzione, aveva svolto un'indagine preliminare per valutare le possibilità e le opportunità economico-operative di un suo intervento anche in quest'area di servizi tecnici.

Avvalendosi di una consulenza esterna specialistica, fornita dalla società operativa della Lega delle Autonomie Locali - Lega Servizi & Consulenza, il C.I.S. aveva elaborato ed approvato un dettagliato Studio Generale di Fattibilità per la gestione comprensoriale del servizio Anagrafe Tributaria e Banche Dati della Fiscalità Locale.

Nello stesso elaborato finale erano state evidenziate le condizioni di opportunità della partecipazione attiva del C.I.S. in questo settore, considerando anche la funzione operativa, le finalità e la natura del Consorzio. Inoltre lo studio aveva

rilevato l'esistenza di un interesse diretto del C.I.S. per quanto riguarda la rappresentazione "ecografica" del territorio su cui opera il Consorzio, attraverso la realizzazione della banca informativa completa degli elementi relativi ad ogni unità immobiliare da raggiungere anche con altri servizi.

Quindi il C.I.S. è stato individuato dai comuni quale soggetto istituzionale in grado di svolgere la funzione di promotore e coordinatore del progetto di gestione in forma associata dei servizi da esternalizzare, sia per le ragioni di carattere economico-finanziario (ripartizione dei costi tra più comuni e con lo stesso C.I.S.), sia per la possibilità di raggiungere buoni livelli di equità fiscale in ogni comune, attraverso l'eliminazione dell'evasione arretrata e la prevenzione su quella futura, di acquisire, da parte di ciascun comune, servizi di consulenza di levata professionalità e la conoscenza dei territori e l'integrabilità della programmazione di opere pubbliche di comune interesse.

MODALITÀ DI SCELTA

L'affidamento dei servizi, oggetto dell'esternalizzazione, è stato effettuato ai sensi della Convenzione esistente tra i comuni ed il C.I.S. ed ai sensi dello Statuto di ciascun comune.

PROCEDURE DI ESTERNALIZZAZIONE E STRUMENTI DI AFFIDAMENTO ADOTTATI

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

L'affidamento dei servizi al C.I.S. è stato effettuato con atto di Consiglio comunale, assunto nella stessa forma da ciascun comune, allegando un prospetto illustrativo dell'analisi dei costi/benefici del progetto.

Nello stesso atto si è definito e approvato:

- che l'affidamento non comporta conferimento al C.I.S. di beni immobili;
- i criteri di riparto delle spese per la gestione unificata e comprensoriale dei servizi;
- le anticipazioni di spesa sono a carico del C.I.S.;
- che decorsi quattro anni di gestione, i comuni verificheranno i risultati conseguiti.

STRUMENTI DI AFFIDAMENTO

Contratto di Servizio in cui sono definiti i compiti precisi e la ripartizione specifica delle competenze, nonché la previsione di eventuali forme di consultazione, anche obbligatoria, con i funzionari/responsabili di ciascun comune per la scelta degli strumenti informatici e per le altre incombenze.

RISULTATI ATTESI E RAGGIUNTI (in termini di efficienza - riduzione dei costi, riduzione dei tempi, miglioramento della situazione interna; in termini di efficacia - crescita quantitativa delle attività, miglioramento qualitativo)

RISULTATI ATTESI

In termini di efficienza: mettersi in regola con gli obblighi di legge ed al riparo da responsabilità finanziarie-tributarie-contabili;

In termini di efficacia: raggiungere una maggiore equità fiscale e reperire nuove risorse finanziarie (sia di arretrato che, conseguentemente, di ordinario) per pagare sia le spese iniziali di impianto, che quelle successive di gestione a regime dei progetti S.A.T. e S.I.T..

RISULTATI RAGGIUNTI

Attualmente si è eseguita la procedura concorsuale ad evidenza pubblica di selezione della società privata a cui affidare il servizio di censimento delle unità immobiliari dei Comuni associati per l'imposizione dei tributi locali e per la creazione delle banche dati.

E' risultata aggiudicataria un'Associazione Temporanea d'Impresa (ATI) e l'incarico, affidato in appalto indetto ai sensi del D.Lgs. 157 del 17/3/1995, è stato siglato il 18/11/1999.

Le attività oggetto dell'incarico non sono state ancora completate.

Le attività svolte sono le seguenti:

▪ Progetto S.A.T.:

- Raccolte presso ogni comune le venti banche dati necessarie per la costituzione del sistema informativo tributario;
- Esperita la gara d'appalto per le attività di controllo delle dichiarazioni e dei versamenti e per la costituzione dell'Anagrafe Tributaria, affidando all'ATI il recupero degli arretrati delle seguenti annualità:

. ICIAP: dal 1993 al 1997;

. ICI: dal 1993 al 1995;

. TaRSU: fino al 1998 compreso

. TOSAP: fino al 1998 compreso;

- Eseguito il censimento immobiliare;
- Preparati per i comuni gli atti normativi fondamentali, creando anche una sostanziale uguaglianza di trattamento normativo per i cittadini dei vari comuni;
- Fornite risposte a diversi quesiti tecnico-fiscali posti dai singoli comuni.

- Progetto S.I.T.: si sta per espletare una nuova gara di appalto, in quanto la ditta già contattata nell'ambito della collaborazione con la Provincia non ha risposto alle aspettative. Per quanto riguarda il Catasto, si sono attivati i contatti con l'U.T.E. di Ancona per la definizione di un Protocollo d'Intesa o Convenzione, visto

che dalla Direzione Generale di Roma - Dipartimento del Territorio - è già arrivato il consenso preliminare.

Sostanzialmente le operazioni svolte dall'ATI sono state portate avanti con successo e non si rilevano dissensi eclatanti da parte dei cittadini (nessuna campagna di stampa contro l'iniziativa ed il comportamento dell'ATI) ed i ricorsi presentati sono in numero minimo (n° 9 su 369 accertati, di cui 4 sono relativi al settore Assicurazioni per l'ICIAP).

I risultati economici sono da considerare soddisfacenti per l'ICIAP e gli importi che i singoli comuni hanno potuto accertare in conseguenza delle attività svolte sono i seguenti:

DIFFICOLTÀ INCONTRATE O CRITICITÀ EMERSE (nel percorso di attivazione e nello svolgimento delle attività)

Per il momento si sono rilevate solo difficoltà operative da parte dell'affidatario dell'appalto per la non perfetta coesione tra le tre ditte costituenti l'ATI. Per questo motivo i tempi di esecuzione dell'incarico potranno subire uno slittamento di 4/5 mesi¹.

¹ Caso di studio illustrato nel Progetto finalizzato "Esternalizzazione delle funzioni amministrative" del Dipartimento della Funzione pubblica

L'Unione dei Comuni della Provincia di Napoli

Principi fondamentali

L'Unione dei Comuni di Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Pimonte, Sant'Antonio Abate, S.Maria la Carità (Provincia di Napoli) è costituita volontariamente, a partire dalla data di entrata in vigore del presente Statuto e fino al 31/12/2014, ai sensi dell'art.32 D.lgs. 18 agosto 2000, n.267. L'Unione ha autonomia finanziaria e la esercita nel rispetto della normativa vigente.

Finalità

Migliorare la qualità dei servizi erogati e delle funzioni svolte e ottimizzare le risorse economico- finanziarie, umane e strumentali.

Funzioni e servizi

L'Unione esercita ai sensi dell'art.32, comma 2, del D.Lgs. 267/2000, in forma unificata per i Comuni aderenti le seguenti funzioni e servizi:

- a.- Servizi sociali
- b. Protezione civile
- c. Servizio spazzatura e raccolta rifiuti solidi urbani e raccolta differenziata
- d. Canile
- e. Catasto intercomunale (in forza della riforma che ha decentrato dati, documenti e personale)
- f. Servizi di Polizia Municipale
- g. Museo
- h. Sportello Unico
- i. Sportello Europa (per reperimento fondi europei)
- j. Piani urbanistici intercomunali
- k. La funzione di programmazione, progettazione, incentivazione, coordinamento, gestione diretta dello sviluppo economico, sociale, ambientale, infrastrutturale del comprensorio, utilizzando tutti gli strumenti di concertazione e partenariato sociale opportuni.
- l. Avvocatura
- m. Gestioni tributi

- n. Mobilità - Sistema trasporto intercomunali
- o. Sportello Unico Informagiovani
- p. Valorizzazione patrimonio rurale con particolare riferimento ai siti ambientali, archeologici e sentieri montani

All'Unione possono essere attribuite altre funzioni e/o servizi, con deliberazione, modificativa del presente Statuto, adottata dai Consigli Comunali, su proposta del Consiglio dell'Unione, con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie.

Sede dell'Unione

L'Unione ha sede nel Comune di Lettere presso il Castello Medievale.

Presso la sede dell'Unione si svolgono di norma le adunanze degli Organi Collegiali il Presidente può disporre la riunione degli Organi in luoghi diversi dalla sede dell'Unione.

Presso la sede, la Giunta dell'Unione individua apposito spazio da destinare ad Albo Pretorio, per la pubblicazione degli atti e degli avvisi, in ottemperanza alla normativa vigente.

L'Unione, per quanto possibile, favorirà l'insediamento di propri Uffici, deputati allo svolgimento di funzioni specifiche, nei vari Comuni che ne fanno parte, nell'intento di valorizzare sia le risorse umane e le competenze specifiche maturate da ciascun Comune sia vocazioni particolari degli stessi. L'Unione dei Comuni negli atti e nel sigillo si identifica con il nome " UNIONE DEI COMUNI - MONTI LATTARI AREE MONTANE E PEDEMONTANE". Lo stemma, il Gonfalone, i colori dell'Unione e il loro uso saranno individuati, successivamente alla costituzione con apposito e specifico regolamento.

Adesione di nuovi Comuni

Nuovi Comuni possono richiedere di aderire all'Unione. L'adesione è subordinata al parere favorevole di tutti i Comuni uniti da prestare con atti deliberativi dei rispettivi consigli approvati con le maggioranze previste per le modifiche statutarie.

Scioglimento dell'Unione

L'Unione cessa per la scadenza del termine di durata stabilito al primo comma dell'art. 1 o a seguito di deliberazioni di recesso di tutti i Comuni componenti con le procedure e la maggioranza per le modifiche statutarie.

Ognuno dei Comuni partecipanti all'Unione può recederne, mediante Comunicazione del legale rappresentante, su delibera del relativo consiglio comunale approvata con la maggioranza prevista per le modifiche statutarie. Il recesso sarà operativo dalla scadenza dell'esercizio annuale nel corso del quale è stato Comunicato, sempre che tale comunicazione sia avvenuta almeno sei mesi prima di detta scadenza; in caso contrario sarà operativo dalla scadenza

dell'esercizio annuale successivo.

Qualora però, sia nel primo che nel secondo caso la maggioranza dei Comuni facenti parte dell'Unione, con delibere dei rispettivi Consigli Comunali approvate con la maggioranza per le modifiche statutarie, esprima - entro e non oltre 90 giorni dalla comunicazione - il proprio diniego al fatto recesso, quest'ultimo sarà operativo solo a far data dalla chiusura del secondo esercizio annuale successivo a quello in cui è avvenuta la comunicazione del recesso medesimo.

Organi dell'Unione

- il Presidente dell'Unione;
- il Consiglio dell'Unione
- la Giunta dell'Unione

Consiglio dell'Unione

E' composto da n.30 consiglieri i quali saranno nominati dai Consigli Comunali di ciascuno dei Comuni facenti parte dell'Unione.

Ciascun consiglio comunale nomina i consiglieri di sua spettanza tra i propri Membri.

Allo scopo di contemperare le esigenze di adeguata rappresentatività di ciascuno dei singoli Comuni facenti parte dell'Unione, tenendo conto delle rispettive popolazioni, e le esigenze di rappresentanza delle minoranze ed in ossequio, quindi, ai principi:

- che ciascun Comune esprima non meno di tre Consiglieri;
 - che ciascun Comune esprima non più di un terzo dei Membri del Consiglio dell'Unione;
- i 30 consiglieri sono così espressi e nominati dai singoli Comuni:
 - n. 10 consiglieri, dei quali 3 in rappresentanza della minoranza, dal Comune di Gragnano;
 - n. 7 consiglieri, dei quali 2 in rappresentanza della minoranza, dal Comune di Sant'Antonio Abate;
 - n. 4 consiglieri, dei quali 1 in rappresentanza della minoranza, dal Comune di S.Maria la Carità;
 - n. 3 consiglieri ciascuno, dei quali n. 1 in rappresentanza della minoranza, dai Comuni di Lettere, Pimonte e Casola di Napoli.

Funzionamento dell'Unione

Per garantire l'informazione in merito all'attività dell'Unione, a ciascun Comune viene trasmessa copia degli avvisi di convocazione del consiglio e della Giunta

dell'Unione, nonché dell'elenco delle deliberazioni adottate che devono essere esposte all'albo pretorio di ciascun ente.

L'Unione invita i Comuni componenti ad inviare copia degli avvisi di convocazione dei rispettivi consigli, con l'indicazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno. I Sindaci dei Comuni specificamente interessati ad argomenti in discussione possono chiedere di partecipare alle sedute degli Organi dell'Unione ovvero inviare memorie scritte sull'argomento, affinché sia data espressione degli orientamenti in materia dei rispettivi Consigli Comunali.

Entro il 31 dicembre di ciascun anno e ogni qualvolta uno dei Comuni ne faccia richiesta, il Presidente dell'Unione informa, mediante apposita relazione, i Comuni componenti circa la situazione complessiva dell'Unione, l'attuazione dei programmi e dei progetti, le linee di sviluppo individuate.

Organizzazione degli Uffici e del personale

L'Unione disciplina con appositi regolamenti l'organizzazione degli Uffici e dei servizi.

Per una moderna e funzionale organizzazione, l'amministrazione adotta le metodologie e le tecnologie più idonee a rendere efficiente ed efficace l'azione amministrativa, assicurando il monitoraggio permanente dell'attività amministrativa e dei servizi ai cittadini; in particolare, sono adottati metodi e tecniche per il controllo di gestione, la contabilità analitica e l'automazione negli Uffici e nei servizi.

Incarichi dirigenziali e di alta specializzazione e personale

La Giunta dell'Unione, nelle forme, con i limiti e le modalità previste dalla legge, e dal regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei servizi, può deliberare al di fuori della dotazione organica, l'assunzione con contratto a tempo determinato di personale dirigenziale o di alta specializzazione nel caso in cui tra i dipendenti degli enti non siano presenti analoghe professionalità.

L'Unione deve avvalersi dell'opera del personale dipendente dai Comuni che ne fanno parte, salvo riparto delle spese sostenute tra tutti i Comuni.

L'esercizio delle funzioni e dei servizi oggetto dell'Unione comporta l'unificazione delle relative strutture burocratico - amministrative, compatibilmente con le esigenze dei singoli Comuni.

Possono essere riconosciuti incentivi economici per le figure professionali incaricate delle nuove funzioni nell'ambito dell'Unione.

Fino all'adozione della pianta organica, per consentire il normale espletamento dei compiti e delle funzioni dell'Unione, si ricorre all'istituto del comando.

Risorse finanziarie

Le risorse necessarie a sostenere l'attività istituzionale dell'Unione e la gestione delle funzioni e servizi derivano dai trasferimenti ottenuti dallo Stato, dalla Regione, da altre enti, da entrate proprie dell'Unione.

Le quote di partecipazione all'Unione verranno ripartite fra i Comuni partecipanti alla stessa in ragione direttamente proporzionale alla rispettiva popolazione residente al 31 dicembre dell'anno precedente.

Attività finanziaria

L'Unione si dota di un regolamento di contabilità da approvarsi da parte del consiglio dell'Unione.

Nel regolamento di contabilità si applicano i principi contabili stabiliti dalla legge e le modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche dell'Unione, ferme restando le disposizioni volte ad assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile.

Bilancio

La gestione finanziaria dell'Unione si svolge sulla base del Bilancio annuale di previsione, sotto il titolo "Bilancio dell'Unione dei Comuni di Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Pimonte, Sant'Antonio Abate, S.Maria la Carità, redatto in termini di competenza finanziaria, deliberato dal Consiglio dell'Unione entro i termini stabiliti dalla legge, sulla scorta della proposta di bilancio formulata dalla Giunta dell'Unione e sottoposta ai singoli Consigli Comunali dell'Unione per l'approvazione.

Tesoreria

L'Unione ha un servizio di tesoreria che comprende:

- la riscossione di tutte le entrate dei Comuni dell'Unione, versate dai debitori in base ad ordini di incasso e dal concessionario del servizio di riscossione dei tributi;
- il pagamento delle spese ordinate mediante mandati di pagamento. nei limiti degli stanziamenti di bilancio e dei fondi di cassa disponibili;
- il pagamento, anche in mancanza dei relativi mandati, delle rate di ammortamento dei mutui e dei contributi previdenziali.

I rapporti dell'Unione con il Tesoriere sono disciplinati dalla legge, dal regolamento di contabilità. Nonché da apposita convenzione tipo da approvarsi da parte del Consiglio dell'Unione.

GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI IN PROVINCIA DI BOLOGNA

COMUNE DI BENTIVOGLIO (BO)

COMUNE DI ARGELATO (BO)

Descrizione dell'esperienza

Costituzione di una società a responsabilità limitata, denominata "Sviluppo Comune", a totale capitale pubblico, per l'esercizio di attività tecnico-economiche relative alla realizzazione di opere, lavori pubblici e strumenti urbanistici ed alle autorizzazioni per insediamenti produttivi.

Capitale sociale lire 20.000.000 (ventimilioni) ripartito al 50% tra i comuni di Argelato (lire 10.000.000) e di Bentivoglio (lire 10.000.000).

DATA DI ATTUAZIONE E STATO DI ATTUAZIONE

L'affidamento dei servizi alla società "Sviluppo Comune" è stato deliberato dai Consigli Comunali dei due comuni soci.

AMBITO DI RIFERIMENTO

Sviluppo economico ed assetto del territorio.

Motivazioni e obiettivi

Tra i comuni di Argelato, Bentivoglio e San Giorgio di Piano era stata stipulata una convenzione per la gestione in forma associata dell'ufficio per la programmazione, assetto del territorio, gestione ed attuazione dei programmi edilizi. A distanza di venti anni, tale strumento di gestione non risponde più alle finalità costitutive, non potendo soddisfare le esigenze dei singoli comuni per le specifiche professionalità richieste dalla materia e quindi i comuni sono costretti a rivolgersi direttamente ad onerosi studi professionali.

La costituzione della società per l'esternalizzazione di servizi in materia di opere pubbliche e strumenti urbanistici, trae origine principalmente dal fatto che i comuni di Argelato e Bentivoglio sono tra loro confinanti, appartengono ad un territorio con le stesse caratteristiche sociali ed economiche, condensano nelle aree di confine i loro principali problemi: viabilità e conseguenti effetti del traffico, insediamenti industriali e terziari di grandi dimensioni.

Tale situazione impone l'esigenza di gestire il Territorio in modo coordinato e integrato, in quanto la gestione singola rischia di essere insufficiente per comuni di piccole dimensioni.

Il decentramento reale delle funzioni della Pubblica Amministrazione (legge Bassanini) e l'autonomia organizzativa degli enti locali creano le condizioni per costruire un modello di ente flessibile che risponda sempre più alle aspettative dei cittadini. L'art. 17, 59° comma, della legge 15 maggio 1997 n. 127 ha espressamente previsto la possibilità per gli enti locali di costituire società di capitali per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici, in luogo degli organi ed apparati amministrativi.

La capacità di gestire l'autonomia impositiva è legata in modo essenziale alla costruzione di un nuovo modello di gestione del Territorio. Accentrando il servizio di gestione del Territorio, che ha una forte valenza economico/finanziaria, si ottiene una velocizzazione delle procedure amministrative (con ovvia conseguenza sull'aspetto finanziario) e nel contempo una maggiore efficacia sui risultati conseguibili. Inoltre la formula societaria privatistica consente una migliore gestione dei rapporti con il personale e le singole professionalità richieste.

Considerata l'esigenza di elevare la qualità della pianificazione e gestione del Territorio, nella progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, possibile se si mettono insieme e si coordinano intelligenza, energie, risorse amministrative, tecniche e finanziarie, appare evidente la migliore capacità gestionale della formula societaria, piuttosto che quella dei singoli enti, circa il conseguimento di una ottimizzazione della efficienza, della efficacia e della economicità gestionale dell'intera operazione, valutando, a solo titolo esemplificativo, il computo degli atti amministrativi e dei relativi procedimenti necessari.

Il piano economico-finanziario del primo triennio di attività della società, redatto dal consulente incaricato, evidenzia la convenienza economica di tale soluzione, indicando in lire 700 milioni/anno, l'ammontare dei ricavi necessari per la copertura dei costi.

Procedure di costituzione

PREMESSO L'OBIETTIVO DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE COORDINATA ED INTEGRATA DEL TERRITORIO, SI È PROVVEDUTO AD ATTIVARE LA PROCEDURA DI COSTITUZIONE DELLA SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA DENOMINATA "SERVIZI COMUNI", APPROVANDO L'ACCORDO-CONVENZIONE TRA I COMUNI E LA SOCIETÀ PER LA GESTIONE DEI SERVIZI, CON RESCISSIONE DELLA CONVENZIONE ESISTENTE TRA I COMUNI DI ARGELATO, BENTIVOGLIO E SAN GIORGIO DI PIANO.

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

La procedura di affidamento dei servizi alla società, da parte del singolo socio, segue la disciplina del codice civile e delle leggi speciali che regolano le singole prestazioni.

L'attribuzione diretta degli incarichi alla società è coerente con la sua qualifica di "strumento operativo dei comuni" per l'attuazione dei loro compiti istituzionali.

Pertanto non rappresenta un affidamento "a terzi", bensì una gestione "diretta" dei comuni non soggetta a procedure di evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario.

STRUMENTI DI AFFIDAMENTO

L'affidamento dei servizi alla società "Sviluppo Comune" è regolato da apposita Convenzione. Ogni incarico, purchè inerente all'oggetto sociale, viene affidato direttamente alla società medesima mediante formale contratto.

RISULTATI ATTESI E RAGGIUNTI (in termini di efficienza - riduzione dei costi, riduzione dei tempi, miglioramento della situazione interna; in termini di efficacia - crescita quantitativa delle attività, miglioramento qualitativo)

RISULTATI ATTESI

Sensibile riduzione dei costi rispetto alla gestione del singolo comune, essendo stabilita nella convenzione l'applicazione di uno sconto del 20% rispetto ai prezzi di mercato.

Priorità a favore dei soci nell'esecuzione dei servizi affidati con riduzione dei tempi rispetto alla gestione del singolo comune.

Miglioramento della situazione organizzativa interna ai singoli comuni, non dovendo più ricercare i soggetti da incaricare.

Incremento quantitativo delle pratiche risolte.

Miglioramento qualitativo del servizio ed adeguamento alle tecniche più aggiornate.

Soddisfazione delle esigenze della collettività.

In particolare l'affidamento riguarda le seguenti attività:

- gestione del territorio
- pianificazione territoriale
- redazione di strumenti urbanistici, studi, ricerche e indagini
- gestione di ogni attività direttamente collegata allo svolgimento delle funzioni conferite ai comuni ai sensi degli artt. 23 e ss. Del D.Lgs. 112/98 e dei relativi compiti
- progettazione di opere, impianti, infrastrutture ed altre urbanizzazioni
- manutenzioni
- direzione, coordinamento, sovrintendenza ed assistenza lavori
- gare, collaudi di appalto e relativo procedimento
- consulenze e perizie tecniche
- project financing, reperimento di finanziamenti per realizzazioni di lavori pubblici
- attività tecniche e di valutazione a fini espropriativi
- occupazioni d'urgenza
- costituzione di servitù

- assistenza ai fini della predisposizione del programma opere pubbliche.

RISULTATI RAGGIUNTI

L'attività è iniziata dal 1° gennaio 2000 e fino ad oggi ha riguardato prevalentemente i due comuni soci. Il valore degli incarichi in portafoglio ammonta a circa 1 miliardo di lire (rappresentato per l'85% dai due soci) realizzabile per circa 520 milioni entro la fine del 2000 e da terminare nell'arco del triennio.

Alla luce dei risultati del 1° semestre 2000, la previsione economica per la chiusura dell'esercizio 2000 è di sostanziale pareggio.

L'organico è composto attualmente da n. 4 dipendenti (n. 2 trasferiti dalla precedente gestione associata e n. 2 nuove assunzioni) oltre n. 2 collaboratori coordinati e continuativi.

L'incasso dei corrispettivi avviene mediamente a 60 giorni data fattura.

DIFFICOLTÀ INCONTRATE O CRITICITÀ EMERSE (nel percorso di attivazione e nello svolgimento delle attività)

Dall'analisi del piano finanziario del primo triennio, si evidenzia un fabbisogno superiore alla dotazione iniziale di capitale sociale pari a lire 20.000.000, che impone alla società il ricorso al credito bancario o in alternativa al finanziamento dei soci, oppure all'aumento del capitale sociale. Infatti il capitale sociale è stato elevato a lire 80.000.000, mediante versamento dei due soci pro-quota, dovendo far fronte agli investimenti necessari per la corretta e puntuale esecuzione degli incarichi ricevuti².

² Caso di studio illustrato nel Progetto finalizzato "Esternalizzazione delle funzioni amministrative" del Dipartimento della Funzione pubblica

L'esperienza dell'Unione nei Comuni di Casola Valsenio e Riolo Terme.

I Comuni di Casola Valsenio e Riolo Terme con rispettive deliberazioni consiliari nr. 17 del 14.04.1998 e nr. 32 del 09.04.1998 esprimevano parere favorevole alla costituzione dell'Unione dei Comuni, di cui all'art. 26 della Legge n. 142/90, richiedendo contestualmente l'inserimento nel programma regionale di riordino territoriale ai sensi della L.R. n. 24/1996 per l'esercizio associato di funzioni e servizi, con particolare riferimento a quelle indicate nella delibera della Giunta Regionale Emilia Romagna del 16.12.1997 n. 2442, parte II, punto 5 tabella C.

Inoltre il Consiglio Comunale di Casola Valsenio con atto nr. 54 del 25.07.1998, approvava la convenzione con il Comune di Riolo Terme per la redazione del progetto di riorganizzazione sovracomunale, individuando il Comune di Casola Valsenio l'Ente capofila incaricato dell'affidamento dello stesso ad una struttura esterna, ed altrettanto deliberava il Consiglio Comunale di Riolo Terme con atto consiliare n. 56 del 23.07.1998.

Per la realizzazione del progetto di riorganizzazione delle strutture, servizi e funzioni da articolarsi ai fini della costituzione dell'Unione dei Comuni è stata sottoscritta in data 24.11.1998 Prot. n. 5692, una convenzione fra il Comune di Casola Valsenio in qualità di capofila e la SPISA (Scuola di specializzazione in Studi Amministrativi dell'Università di Bologna con sede in Bologna - Via Belmeloro n. 10).

La suindicata convenzione è finalizzata alla realizzazione del progetto di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, servizi e funzioni in vista della costituzione dell'Unione dei Comuni di Casola Valsenio e Riolo Terme.

Oggetto della convenzione è pure l'individuazione delle funzioni e servizi pubblici locali che possono più vantaggiosamente essere esercitati dall'Unione con l'indicazione degli effetti derivanti dall'unificazione nonché le modalità gestionali e organizzative degli stessi.

Il progetto persegue i seguenti obiettivi:

Fase 1 :

Rapporto di ricerca contenente analisi di servizi e dell'attività comunale ed in particolare:

L'analisi delle attuali forme di gestione e dei profili economici delle diverse attività e servizi e ricostruzione delle linee di attività che risultano in linea con gli obiettivi della convenzione;

L'analisi dell'efficacia e dell'efficienza dell'attuale gestione in chiave comparativa tra i Comuni coinvolti con il progetto dell'Unione;

L'individuazione delle principali criticità delle attuali gestioni;

rilevazione dei fabbisogni di tali servizi in relazione alle finalità della convenzione

Fase 2 :

Predisposizione di un piano operativo dei servizi da unificare contenente sia la progettazione del riassetto organizzativo di tali servizi sia la predisposizione degli atti e degli elaborati necessari a costituire l'Unione e ad assicurare il primo funzionamento.

In esecuzione della suddetta convenzione di incarico la SPISA ha prodotto a tutt'oggi uno studio di fattibilità per l'Unione, relativa alla Fase 1 e contenente:

L'analisi comparativa dei Comuni ,

L'analisi quali-quantitativa dei servizi e delle funzioni per i Comuni , per il territorio, per i cittadini e per le imprese;

Le principali criticità organizzative;

La proposta di Unione;

Le proiezioni economiche per l'avvio dell'Unione;

Dall'esame complessivo dello studio di fattibilità, il gruppo tecnico ritiene che le analisi e le proposte prodotte per l'ipotesi di Unione fra i Comuni di Casola Valsenio e Riolo Terme possono essere assunte ed estensibili all'ipotesi di Unione allargata anche al Comune di Brisighella per l'avvio dell'Unione Montana in seno alla Comunità Montana dell'Appennino Faentino.

1. Il primo passaggio è rappresentato dall'approvazione da parte dei consigli Comunali e del Consiglio della Comunità Montana dell'Appennino Faentino dell'atto convenzionale di delega di funzioni e servizi a quest'ultima, dopo il passaggio consultativo con le Organizzazioni Sindacali e con il personale dei 4 Enti.
2. Il secondo passaggio è rappresentato dalla consultazione, informazione e confronto con le Organizzazioni Sindacali sulle singole proposte operative elaborate dai Gruppi di lavoro appositamente costituiti.
3. Il terzo passaggio è rappresentato dall'approvazione da parte delle Giunte Comunali e della Giunta della Comunità Montana dell'Appennino Faentino delle singole proposte operative tese a dare avvio alla gestione associata dei vari servizi.
4. Il passaggio finale è rappresentato dal periodico monitoraggio e verifica dei risultati ottenuti, al fine di apportare tutti quei miglioramenti che saranno ritenuti idonei per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

1. La prima tappa del percorso operativo è rappresentata dalla elaborazione, da parte dei Gruppi di lavoro appositamente individuati, delle realtà gestionali dei servizi attualmente gestiti dai singoli Comuni.

2. I gruppi di lavoro elaboreranno le ipotesi operative per la progressiva integrazione delle strutture comunali per gestire i servizi in forma associata, individuando nel dettaglio:

La dotazione umana e l'organigramma di ogni singolo servizio

La dotazione strumentale occorrente

La simulazione dei costi necessari

La collocazione fisica del servizio e i punti di erogazione all'utenza

- La individuazione del personale da coinvolgere nell'associazione dei servizi avverrà secondo i seguenti criteri:

Utilizzo prioritario degli incentivi contrattuali per il personale che accetterà il coinvolgimento nei servizi da gestire in forma associata

L'inserimento del personale nei servizi da gestire in forma associata avverrà tramite l'istituto giuridico del "comando funzionale", che eviterà mutamenti nei rapporti contrattuali in essere.

Al personale inserito nei servizi gestiti in forma associata saranno assicurati adeguati percorsi formativi di aggiornamento professionale.

Il progetto Ancillotto promosso dall'ANCI

Enti coinvolti: Unione Comuni della Bassa Sabina (Poggio Mirteto, Montopoli di Sabina, Forano, Cantalupo in Sabina, Tarano) + 8 comuni distribuiti sull'intero territorio nazionale

L'ANCILLOTTO prevede l'adozione di un vero e proprio LAP (local action plan) da parte di ogni Comune partner, un rigoroso impianto metodologico che si basi sulle sinergie che a livello locale possono svilupparsi fra tutti i soggetti economici, sociali ed istituzionali. Tutto ciò dovrebbe costituire un'esperienza trasferibile ed attuabile in ogni contesto. Lo scopo del progetto è dimostrare la potenzialità di un impegno sistematico dei governi locali in materia occupazionale, le sinergie che possono scaturire dai diversi attori economici, sociali ed istituzionali in termini di migliore funzionamento del mercato del lavoro, occupabilità, inclusione sociale.

Il progetto, iniziato a gennaio e che terminerà il 30 settembre 2001, porrà le basi per la creazione di una rete di relazioni in grado di promuovere ulteriori processi innovativi.

Finalità

Il progetto è volto ad avvicinare i Comuni alla conoscenza delle politiche comunitarie e agli obiettivi di coesione, sviluppo e integrazione dell'Unione, temi purtroppo ancora lontani dal dibattito locale e da quello riguardante i compiti e le funzioni amministrative dei Comuni. La conoscenza delle politiche comunitarie e degli

strumenti attuativi, come pure il funzionamento dei Fondi strutturali costituiscono invece elementi determinanti per l'efficace e rapida attuazione dei programmi e degli interventi della Programmazione 2000-2006, alla luce della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, richiamata sia nel QCS, che nei documenti di Programmazione nazionali.

Vari elementi possono considerarsi innovativi rispetto al normale approccio di un Comune sul tema occupazionale. Innanzitutto l'applicazione della strategia europea alle risorse umane della propria struttura; l'adozione di una metodologia di base e di metodi di valutazione per la definizione e le prestazioni del LAP, adattabili ai diversi contesti e alle diverse situazioni sociali; la definizione di una strategia comune individuata in un ambito ampio di partenariato, a livello locale che tenga conto delle diverse competenze istituzionali; l'assunzione di un specifico ruolo promozionale da parte di attori locali decisivi, del mondo della cultura, dell'imprenditoria e delle professioni, che costituiscano un Comitato di sostegno locale, quasi uno sponsor del progetto strategico; una larga partecipazione attiva dei cittadini alle Conferenze di presentazione del LAP.

Altro elemento innovativo che si vorrebbe sviluppare è quello di una collaborazione tra i Comuni partners volta a favorire anche lo scambio di risorse umane per accrescerne il livello di professionalizzazione attraverso tirocini in contesti economici diversi.

Il progetto si propone di far sviluppare a 8 realtà comunali un LAP, fornendo elementi di conoscenza sulla strategia europea per l'azione di sostegno nel processo metodologico. Nel realizzare il progetto i Comuni hanno ricevuto indicazioni sugli orientamenti comunitari per l'occupazione e linee metodologiche in base alle quali elaborare una strategia locale per l'occupazione, in base alle quali decidere gli obiettivi di crescita occupazionale, scegliere gli attori locali (forze economiche, sociali, istituzionali) con i quali sviluppare il Piano, valutare i risultati di processo e le prestazioni dei LAP. Scopo del progetto è di dimostrare le potenzialità di un impegno dei governi locali in materia occupazionale, le sinergie che possono scaturire dai diversi attori economici, sociali e istituzionali in termini di migliore funzionamento del mercato del lavoro, di occupabilità e di inclusione sociale. L'approccio è quello di impegnare ogni ente ad integrare la questione dell'occupazione in ogni politica e intervento dell'Amministrazione, attraverso la corresponsabilizzazione di più assessorati e l'integrazione di più interventi settoriali.

Il progetto vuole sollecitare l'interesse dei Comuni per una partecipazione attiva e strutturata agli obiettivi della strategia europea per l'occupazione, nel quadro degli impegni che l'Italia ha assunto nel NAP, superando le specifiche competenze istituzionali sulle materie dell'occupazione, e facendo leva sul principio di sussidiarietà e sulla corresponsabilità che accomuna le diverse istituzioni rispetto ad obiettivi prioritari per le collettività.

A tale scopo si è scelto un gruppo di Comuni rappresentativi delle diverse aree del Paese, e di diversi contesti economici e del mercato del lavoro, in modo da verificare e possibilmente dimostrare che l'adozione di Piani Locali per l'occupazione può sviluppare l'occupabilità, promuovere l'inserimento sociale delle fasce deboli e valorizzare le risorse umane preparandole alle sfide dell'innovazione tecnologica e della globalizzazione dei mercati, sia in un contesto di sostanziale sviluppo economico, sia in aree in ritardo di sviluppo. E ciò al fine di sollecitare il Governo, il

Parlamento e le Regioni ad investire nella direzione di azioni locali integrate per l'occupazione, anche attraverso il ricorso a sovvenzioni globali, e a coinvolgere sempre più gli enti locali nelle tematiche legate al lavoro, in virtù del potenziale che essi possono sviluppare a livello locale.

Come si sviluppa

Il progetto affronta i temi del processo di Lussemburgo e sviluppa un'approfondita riflessione sulle diverse tipologie di azioni in cui una stessa linea guida può attuarsi a livello locale.

Sono presi in considerazione tutti i temi dei quattro pilastri:

1. migliorare la capacità di inserimento o reinserimento professionale nel mondo produttivo, favorendo il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro anche integrando le categorie di svantaggiati e immigrati, anche attraverso azioni preventive;
2. aumentare e sviluppare l'imprenditorialità, anche potenziando nuovi giacimenti occupazionali nell'ambito dei servizi, e attraverso forme di impresa sociale e cooperativa;
3. modernizzare e aumentare la flessibilità dei lavoratori e delle imprese, anche in relazione alle opportunità di nuovi mestieri collegati alla new-economy;
4. sviluppare il lavoro femminile, rimuovendo gli ostacoli per l'integrazione e la progressione nel mondo dell'occupazione da parte delle donne, anche attraverso lo sviluppo di adeguati servizi alla famiglia.

Innanzitutto una particolare attenzione è riservata all'utilizzazione delle Linee Guida 2001 con riguardo all'Amministrazione comunale come datore di lavoro, alla sua organizzazione interna oltre che al miglioramento dei servizi ai cittadini. Il modello organizzativo deve essere funzionale ai nuovi compiti che è chiamata ad assolvere. Come alcune esperienze hanno messo in evidenza per migliorare l'efficienza della macchina Amministrativa, occorre che il Comune riveda i propri compiti individuando e focalizzando le funzioni strategiche e esternalizzando quelle che gestite in modo paritetico produrrebbero risultati più efficaci nel modo più efficiente. Sempre più il Comune dovrebbe ideare, progettare e controllare l'erogazione dei servizi collettivi ed esternalizzare la loro gestione a terzi.

Il progetto infatti è fortemente incentrato sul concetto di "mainstreaming", cioè sull'integrazione della "questione occupazionale" in ogni azione del Comune, sia nel modello organizzativo interno, sia rispetto alle politiche e agli interventi. Tale approccio consente infatti di sviluppare fino in fondo le potenzialità che il livello locale può produrre rispetto al raggiungimento degli obiettivi della strategia europea, partendo dall'assunto che le pubbliche amministrazioni costituiscono un consistente bacino occupazionale.

Seminari a Roma e a Padova:

Il progetto e i lavori del Gruppo degli 8 Comuni hanno preso avvio con un Seminario iniziale che si è tenuto presso la sede dell'Associazione, della durata di due giorni. Nel corso del seminario sono stati affrontati i temi più generali e a cui hanno preso parte gli assessori coinvolti nel progetto insieme, naturalmente al capo progetto di ogni Comune e al referente tecnico. La seconda giornata ha riguardato solo i responsabili del progetto e i referenti tecnici degli 8 Comuni, oltre ai coordinatori.

Al Seminario, durante la prima giornata il responsabile del progetto e il nucleo di esperti di Italia Lavoro, hanno illustrato i principali filoni delle politiche comunitarie, la strategia per l'occupazione e gli orientamenti per il 2001. In tale occasione è stata presentata la metodologia del progetto, i tempi e le modalità per attuarlo. Ogni Comune si è impegnato a sviluppare, anche attraverso un lavoro d'équipe, le linee guida con riferimento alla propria struttura interna, preparare l'evento di comunicazione alla cittadinanza sulla elaborazione del LAP, come pure a commissionare, sulla base di elementi metodologici forniti dal nucleo di esperti lo studio delle condizioni di partenza nel proprio Comune per evidenziare i punti di forza e quelli di debolezza della situazione occupazionale nel proprio territorio, e la situazione del lavoro sommerso (analisi SWOT).

1 Tavolo del partenariato del LAP:

Ciascuna Amministrazione Comunale si fa promotrice di un Tavolo di soggetti (detto Tavolo del partenariato) che per vocazione istituzionale o perché fortemente sensibili alla necessità di provocare e/o assecondare uno sviluppo economico sociale latente o inespresso, collaboreranno alla definizione del piano di sviluppo locale (LAP). L'elaborazione e lo sviluppo del LAP, la definizione degli obiettivi rispetto ai quattro pilastri, la scelta degli strumenti e degli interventi, la valutazione del loro impatto occupazionale, costituiscono le principali attività del Tavolo, coordinato dal responsabile del progetto nelle 8 realtà comunali. Il Lap, il piano d'azione locale, in cui si traduce l'attività di tale Tavolo, non sarà una sorta di libro dei sogni, ma dovrà contenere azioni attuabili con l'indicazione delle fonti di finanziamento attivabili, la modalità di gestione oltre che prevedere le priorità e i tempi di realizzazione per ogni singolo intervento.

Le attività del Gruppo di lavoro degli 8 Comuni

Per quanto riguarda le attività interne al Gruppo di lavoro, abbiamo già segnalato quella del Seminario iniziale. Successivamente sono previsti almeno tre ulteriori incontri del Gruppo di lavoro. Questi non avranno luogo solo presso la sede dell'ANCI ma potranno svolgersi anche nelle sedi delle Amministrazioni coinvolte (Padova), oltre che in quelle dei partner (Italia Lavoro, ad esempio) e saranno limitati ai responsabili del progetto e ai referenti tecnici, oltre ovviamente, al capo progetto dell'Associazione e al nucleo di esperti del coordinamento. Le riunioni sono l'occasione per un confronto sullo stato di avanzamento del progetto, sulla rilevazione di eventuali difficoltà o ostacoli da rimuovere in relazione agli interventi più delicati, e per preparare la partecipazione dei Comuni agli incontri internazionali che saranno previsti durante i nove mesi di lavoro.

Nel corso del secondo appuntamento, che si è svolto a Roma il 6 marzo, sono state suggerite delle possibili azioni che potrebbero costituire il LAP, potenzialmente sviluppabili dalle linee guida del NAP. Sono state inoltre illustrate alcune normative che ad oggi consentono di finanziare iniziative quali l'imprenditoria femminile e le azioni che promuovono le pari opportunità tra uomini e donne. In tale occasione è stata presentata anche una vademecum per la realizzazione dell'analisi SWOT.

La terza riunione si svolge, a Padova, dopo l'apertura dei Tavoli di partenariato per la definizione del LAP e servirà a fornire ulteriori scambi di informazioni sui livelli di partenariato raggiunti e sulla valutazione degli strumenti che si ipotizza di adottare. Durante quest'incontro saranno presenti anche i rappresentanti di Associazioni

internazionali impegnate in progetti simili; in modo da favorire lo scambio di informazioni e suggerimenti utili alla realizzazione di Lancillotto.

Ulteriori riunioni saranno promosse al fine di elaborare metodi per la valutazione delle prestazioni dei LAP, in relazione alla efficacia specifica di strumenti simili adottati in contesti territoriali diversi, ai risultati del singolo strumento presso l'utenza effettivamente raggiunta, alla individuazione di indicatori degli effetti globali del LAP su attività già in essere. Oltre a ciò, le riunioni indicheranno le attività del Comitato di sostegno di ogni LAP e la partecipazione dei suoi componenti agli impegni attuativi del LAP. Da parte di ogni Comune saranno individuare le linee guida di maggior interesse per i LAP locali, sulle quali concentrare un'analisi comparata tra gli strumenti attuativi adottati nei diversi contesti.

I metodi

I metodi che si intendono utilizzare per lo sviluppo del LAP possono essere così riassunti: valutazione preliminare del contesto socio economico e del mercato del lavoro in cui si opera, e scelta degli obiettivi di crescita nelle diverse linee guida; mobilitazione e scelta degli attori locali; ricorso costante al partenariato, con particolare riguardo a quello con le Province (particolarmente opportuno nei due Comuni capoluoghi di Provincia, Biella, Padova e Livorno); valutazione dell'impatto degli interventi prescelti per il LAP; costruzione di modalità di valutazione delle prestazioni del LAP.

La metodologia:

Per il coordinamento del gruppo di Comuni poggia sull'impostazione intersettoriale della funzione del responsabile del progetto per ogni Comune; sul coinvolgimento diretto del singolo Comune in ognuna delle fasi in cui sono scandite le attività; sul confronto tra le diverse esperienze di sviluppo locale e di implementazione occupazionale pregresse, e su quelle scaturenti dall'attuazione del progetto; sul monitoraggio costante delle attività collegate alla definizione dei LAP e alla rilevazione delle difficoltà incontrate; sulla comparazione tra gli strumenti adottati nei LAP in relazione alle linee guida più significative per il contesto economico e sociale di ogni Comune.

Le attività che il progetto prevede sono collegate ai due aspetti salienti del progetto: quello del LAP come strumento per migliorare e modernizzare la gestione delle risorse umane all'interno dell'ente, e quello del LAP come strumento di nuovo partenariato, ricerca di sinergie con diversi soggetti del territorio finalizzate a implementare e dinamizzare il mercato del lavoro locale, prevedendo, laddove possibile, anche accordi intercomunali. Il progetto prevede inoltre le attività di coordinamento del gruppo di lavoro, inteso come gruppo non passivo, ma che interagisce, in pieno partenariato, con il capo progetto dell'Associazione e con il nucleo di esperti che, in sinergia con Italia Lavoro, indirizza il lavoro del gruppo.

Il finanziamento

Il finanziamento del progetto ammonta a 428.275 euro (lire 829.256.466) ripartito:

- 299.792 euro (lire 580.478.255) come finanziamento da parte dell'U.E.;
- un contributo in natura da parte degli 8 comuni (4.631,25 euro/8.967.350 lire) e dell' ANCI (5.800 euro/11.230.366 lire) per un equivalente di 42.850 euro (82.969.170 lire);

- contributo finanziario da parte degli 8 Comuni (ripartito sulla base del n. di abitanti) e di Italia Lavoro per un importo pari a 85.686 euro (lire 165.911.231).

Considerazioni conclusive

I Comuni di minore dimensione demografica sono oggi impegnati in un'azione di trasformazione gestionale in direzione dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi.

Tale azione si colloca all'interno di un quadro normativo orientato - a partire dall'introduzione della legge 142/90 e sviluppato soprattutto con la legge 59/97 (nota come Bassanini 1) - al superamento della frammentazione amministrativa e all'applicazione di principi quali quelli della sussidiarietà e della differenziazione delle allocazioni delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative e demografiche degli Enti territoriali.

La tendenza all'associazionismo da parte dei piccoli comuni presenta, comunque, i seguenti aspetti di criticità:

- non sempre essa è rispondente, a livello comunale, ad un'analisi di fattibilità e ad un monitoraggio in termini di verifica dell'efficienza e dell'efficacia della gestione associata;
- non sempre è adeguatamente supportata, a livello regionale, da adeguati strumenti di programmazione che incentivino la scelta di tale modalità di gestione sia nel medio che nel lungo periodo. Tale deficit di programmazione si scontra, sul piano concreto, con la molteplicità di strumenti e di unità territoriali di riferimento per la programmazione quali, ad esempio, patti territoriali, accordi di programma e distretti industriali.

Per quanto riguarda la capacità programmatoria regionale si è evidenziato che la quasi totalità delle Regioni non ha concretamente definito i livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni associate, sulla base di quanto previsto nel Testo unico degli Enti locali. Tale adempimento è stato in genere rinviato ad un successivo intervento da parte degli organi regionali - Giunta o Consiglio - . Le ragioni di tale "inerzia" possono essere ricercate nel tradizionale ritardo con il quale gli apparati regionali reagiscono alle novità ordinamentali. Non trascurabile è, altresì, il ruolo svolto dalla variabile finanziaria. In questo contesto la riforma del titolo V della Costituzione costituisce, per le Regioni, un ulteriore stimolo ad adottare i necessari atti di programmazione per favorire la gestione associata dei servizi e delle funzioni.

Il principio di sussidiarietà, infatti, deve guidare la ripartizione di competenze tra i vari livelli di autonomia.

E' da questo punto di vista coerente la scelta del legislatore nazionale di operare una devoluzione generalizzata delle funzioni amministrative ai Comuni. Non meno coerente è, peraltro, la sollecitazione a individuare i livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni medesime nei casi in cui la limitata dimensione del Comune non ne consentirebbe il disimpegno efficiente ed efficace.

In sostanza il rischio è che il principio di sussidiarietà venga in concreto disatteso se si traduce in una devoluzione indistinta di poteri assegnati anche ad enti non adeguatamente dimensionati e

strutturati. In questo caso, infatti, si renderebbe necessario un innalzamento del livello di competenza a favore delle province.

E' invece necessario che accanto al principio di sussidiarietà si affermi anche quello di adeguatezza che postula la necessità che i comuni di minore dimensione realizzino tra loro forme di aggregazione che consentano di raggiungere quel livello ottimale richiesto dalla legge, adeguato cioè alle funzioni da svolgere.

De iure condendo potrebbe essere previsto che, individuata una soglia di popolazione al di sotto della quale non sia possibile l'esercizio autonomo di funzioni amministrative delegate da parte dei piccoli comuni, si introduca un vincolo ordinamentale che, affiancandosi all'incentivo finanziario, consenta l'effettivo decollo delle gestioni associate.