

# IL SERVIZIO DI POLIZIA LOCALE

LA GESTIONE ASSOCIATA  
DI FUNZIONI E SERVIZI  
NEI PICCOLI COMUNI.  
L'ESPERIENZA DEL  
CONSORZIO ALTA VALDERA

*di Mareva Bogi*

*a cura di Paolo Rossi*

## **Contributi e Ringraziamenti**

Il presente volume raccoglie i contributi di:

Mareva Bogi, Autrice della Tesi

Paolo Rossi, Direttore Generale del Consorzio

Grazia Parrini, Responsabile del Sistema Qualità del Consorzio

Michele Biisecchi, Responsabile del Servizio Raccolta e Trasporto Nettezza Urbana

Fausto Casati, Responsabile del Servizio Attività Produttive

Andrea Morelli, Responsabile del Servizio Tributi

Francesca Morelli, Servizio Amministrazione e Personale

Michele Stefanelli, Comandante del Servizio di Polizia Locale

tutto il personale ha però contribuito in vario modo alla preparazione del volume

Luca Arzilli, Massimiliano Bacci, Andrea Baragatti, Elisabetta Bardini, Gina Bellagotti, Miria Betti, Luigi Bianchi, Cosetta Bulleri, Antonietta Casini, Alessandro Cesco, Vincenzo Cosentino, Federica Giovannetti, Fabiana Giuli, Michela Giuntini, Sergio Giuntini, Sergio Gremignai, Roberto Landi, Alessio Lari, Roberto Leoncini, Gani Leka, Diana Marconcini, Matteo Marianelli, Simona Molesti, Alessandra Mugnai, Luca Narri, Bruno Paoli, Lisi Stefano, Lucia Puccioni, Piero Pugliesi, Laura Rossi, Chiara Sarperi, Monica Simone, Lucia Testi

## **Nota**

Questo volume è il terzo della serie curata dal Consorzio Alta Valdera; rispetto ai precedenti questo documento è nato all'esterno del Consorzio, ma della nostra esperienza tratta. Per questa ragione abbiamo ritenuto che l'opera fosse di una qualche utilità per tutte quelle realtà che stanno affrontando le questioni delle gestioni associate e potesse quindi servire per rinnovare la disponibilità a mettere a disposizione del sistema le nostre esperienze.

Il documento riportato è una tesi di laurea (discussa all'Università degli studi di Pisa, facoltà di Giurisprudenza il 12-04-2007 da Mareva Bogi). Rispetto al documento originale sono stati tolti i riferimenti divenuti nel frattempo obsoleti; tutto il resto è rimasto invece inalterato.

**Paolo Rossi**  
*Direttore Generale*  
*Consorzio Alta Valdera*

## INDICE

<b>Le gestioni associate del servizio di Polizia Locale (Enrico Desii)</b>	<b>5</b>
<b>Associazionismo e gestione intergrata dei servizi (Nicola Landucci)</b>	<b>9</b>
<b>Una sfida per i servizi nei piccoli Comuni (Alessandro Guerrini)</b>	<b>11</b>
<b>Il sistema reticolare del governo del territorio dopo la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione (Paolo Bianchi)</b>	<b>13</b>
<b>Introduzione</b>	<b>23</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>25</b>
1. I piccoli Comuni	25
2. L'associazionismo tra enti locali e le riforme degli anni '90	27
3. Vantaggi della gestione associata dei servizi e delle funzioni tra enti locali	29
4. Il principio d'uniformità alla luce delle nuove disposizioni legislative	31
<b>Capitolo II</b>	<b>33</b>
1. Il ruolo della Regione alla luce del D.Lgs. 267/2000 nell'incentivazione delle forme di associazionismo tra enti locali	33
2. Le Regioni come crocevia dello sviluppo delle funzioni associate	33
3. Il Consiglio delle Autonomie Locali. Il "modello toscano" delle relazioni istituzionali nell'ordinamento regionale	35
4. Potestà legislativa in materia di forme associative	37
5. La questione delle funzioni fondamentali	40
6. I compiti specifici assegnati alle Regioni	41
<b>Capitolo III</b>	<b>43</b>
1. Le forme associative previste dall'ordinamento	43
1.1. La Convenzione (art. 30 t.u.e.l.)	43
1.2. Il Consorzio (art. 31 t.u.e.l.)	47
1.3. L'Unione di Comuni (art. 32 t.u.e.l.)	51
1.4. La Comunità Montana/isolana ( art. 27 t.u.e.l)	54
1.5. L'Associazione di Comuni	54
1.6. Gli Accordi di Programma (art. 34 t.u.e.l.)	56
2. Forme associative e modelli organizzativi. L'Ufficio accentrato e l'Ufficio decentrato	57
3. Gli elementi che possono indirizzare la scelta tra i modelli di gestione associata	58
3.1. La struttura e il contenuto dello studio di fattibilità	59
3.2. La formazione della volontà	61
3.3. Gli incentivi regionali	61
4. Analisi della situazione.	62
<b>Capitolo IV</b>	<b>65</b>
1. Livelli ottimali di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali: l'esperienza della Regione Toscana	65
2. La legislazione della Regione Toscana in materia di individuazione dei livelli ottimali di gestione antecedente alla L.R. 16 agosto 2001, n. 40	65
3. Livelli ottimali ed ambiti territoriali nella legislazione regionale toscana	67
4. La L.R. Toscana 16 agosto 2001 n. 40	67
5. Caratteristiche essenziali dei livelli ottimali	68
6. Livelli ottimali e Comunità Montana	69

7. I possibili soggetti beneficiari dei contributi regionali	70
8. La formazione del programma di riordino territoriale	71
9. L'aggiornamento del programma di riordino territoriale	74
10. Natura dei contributi regionali	75
<b>Capitolo V</b>	<b>77</b>
1. Brevi cenni ai compiti ed alle funzioni della Polizia Municipale	77
2. La gestione associata del Servizio di Polizia Municipale alla luce della Legge Costituzionale n. 3 del 2001	79
3. Metodologia per la costituzione di un sistema di gestione associata del Servizio di Polizia Municipale	82
4. Costruzione di un sistema di indicatori per valutare efficacia, efficienza ed economicità del Servizio di Polizia Municipale	83
<b>Capitolo VI</b>	<b>89</b>
1. L'esperienza dell'Alta Valdera	89
2. Il passaggio dalla Convenzione al Consorzio nella gestione in forma associata del Servizio di Polizia Municipale tra i Comuni	91
3. Funzioni della Polizia Municipale gestite in forma associata	94
4. Gli organi individuati dalla convenzione istitutiva del Consorzio e dal regolamento di P.M.	96
5. Caratteristiche essenziali del Servizio Associato	98
6. Vantaggi della gestione associata del Servizio di P.M.	98
7. Problematiche derivanti dalla gestione associata del servizio	100
7.1. In particolare: il problema della competenza territoriale della Polizia Municipale nella gestione in forma associata del servizio	101
<b>Conclusioni</b>	<b>105</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>108</b>

## Le gestioni associate del servizio di Polizia Locale

È particolarmente stimolante trovarsi ad introdurre uno studio così approfondito e documentato su quanto ha costituito, sia pure da una prospettiva generale, parte importante del lavoro svolto negli ultimi anni. Il percorso intrapreso non molto tempo fa dalla Regione Toscana al momento dell'adozione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40, viene esaminato con attenzione da Mareva Bogi, individuandone pregi e limiti, non tralasciando la ricostruzione del quadro costituzionale e legislativo in cui il medesimo si è sviluppato. Una convinzione significativa si forma progressivamente, leggendo l'esito dell'indagine: si è trattato di un'attività della quale si sentiva, evidentemente, la necessità. Le amministrazioni locali hanno percepito e correttamente interpretato un reale bisogno della collettività e del territorio, la regione ha sostenuto questa evoluzione.

Tra le strutture amministrative che maggiormente hanno saputo cogliere l'importanza di questo momento, devono essere sicuramente annoverate quelle della polizia locale. Le quali, oltretutto, nel medesimo contesto temporale sono divenute il centro motore delle politiche integrate per la sicurezza urbana. Funzioni che, da parte regionale, hanno trovato slancio con la legge 16 agosto 2001, n. 38, coeva e, per quanto qui interessa, collegata a quella sulle gestioni associate. Ormai, per chi scrive, Consorzio Alta Valdera, Garfagnana uno, Amiata Val d'Orcia ed altri ancora, non costituiscono unicamente riferimenti geografici, ma evocano rapporti professionali ed umani con i responsabili delle strutture di polizia locale e con i loro collaboratori. Persone che, indubbiamente, operano con passione ed attenzione.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, il dibattito sui principi contenuti nell'articolo 118, comma 1, della Costituzione, ha indagato a fondo quello di sussidiarietà. Molto meno quello di adeguatezza, che postula un livello di governo idoneo a gestire la funzione pubblica considerata, riproponendo, sotto altre vesti normative, il troppo spesso trascurato articolo 97 della Costituzione. Resta ancora da delineare concretamente l'effettiva portata del terzo, vale a dire quello di differenziazione, che dovrebbe presidiare e tutelare le diverse caratteristiche e capacità organizzative degli enti locali di minori dimensioni.

Precisiamo, fin da subito, che l'aggettivo "minori" si riferisce quasi esclusivamente al dato anagrafico della popolazione residente. Ma non si può comunque dimenticare che in Toscana il 71,3% dei comuni registra meno di 10.000 abitanti e che il 32% rientra nella fascia demografica minore, quella che conta fino a 3.000 abitanti. Più della metà, inoltre, è classificato come territorio montano ed anche questo particolare ha le sue ricadute organizzative.

Occorre prendere atto che i fenomeni sociali, le caratteristiche economiche, le esigenze gestionali che interessano un territorio dai caratteri sostanzialmente omogenei, sono di norma i medesimi o sono dipendenti gli uni dalle altre. Pertanto, dal punto di vista dell'organizzazione di una struttura pubblica che opera a diretto contatto con la realtà, ha scarso significato rimanere ancorati ad un ostinato sentimento localista. La collaborazione nelle attività di presidio e tutela del territorio, laddove possibile e conveniente, può divenire uno strumento di governo, costituendo un biglietto da visita che promuova nella comunità la fiducia nella propria amministrazione.

Gli enti locali coinvolti in queste problematiche, al di là del dato numerico che li vede assolutamente prevalenti sulle città ai problemi delle quali, diciamo francamente, sono troppo spesso sacrificati, racchiudono ancora oggi, nonostante tutto, alcune delle realtà più interessanti del nostro paese. Per questo motivo, meritano di veder tutelate in maniera attiva e consapevole la loro cultura e le loro specificità, originali ed identitarie, forze trainanti capaci di esprimere vitalità e potenzialità di sviluppo. Non rendersene conto

e lasciare gli enti locali carenti delle risorse per attivare i servizi necessari proprio nel momento in cui sono divenuti, senza graduazione alcuna, fulcro dell'azione amministrativa (ecco la questione non risolta della differenziazione), assume i caratteri di una vera e propria miopia politica. Ma, da parte loro, le autonomie devono dimostrare di sapersi organizzare per governare le dinamiche che investono il loro territorio. A questo fine, è indispensabile una struttura che sia, quantomeno, in grado di fare fronte stabilmente ai compiti di polizia amministrativa.

Facciamo solo un esempio, prendendolo a prestito dal lavoro di Mareva Bogi. Si tratta dello sviluppo della vocazione agrituristica dei comuni della Valdera, verificatosi negli ultimi quindici anni. E' stato evidentemente molto importante intuire questa potenzialità del territorio, promuoverlo e collocarlo in un panorama che non manca di offerte turistiche di elevato livello. Ma gestire 60.000 presenze annue (quasi il triplo dei residenti), con i problemi che ne derivano principalmente dal punto di vista della mobilità delle persone, impone alle amministrazioni la necessità di disporre di strutture che sappiano rispondere a queste sollecitazioni, altrimenti il meccanismo non funziona e gli investimenti fatti si disperdono.

Per quanto riguarda l'organizzazione, in questi anni le amministrazioni locali più attente hanno promosso una riflessione sull'adeguatezza della loro struttura rispetto ai servizi attivati, alle aspettative della collettività che esige dalla pubblica amministrazione risposte adeguate, alla necessità di presidiare un territorio che è, come si diceva, risorsa fondamentale.

Il punto di partenza di questo percorso va rintracciato, come leggerete, nella verifica dello standard delle strutture ma anche nella necessità di sfruttare le possibilità che le disposizioni legislative offrono. Dopo lo scarso successo delle novità introdotte dal legislatore del 1990, che puntavano molto su un obiettivo di difficile conseguimento, la fusione, negli ultimi anni il numero delle forme associative tra enti locali è notevolmente aumentato. Non ci può essere dubbio sul fatto che le politiche regionali, realizzate attraverso norme che assicurano nel tempo un supporto all'operazione, abbiano avuto una ricaduta importante. Per la polizia locale, inoltre, l'attenzione è stata particolarmente sensibile.

Il conseguimento di finanziamenti è, naturalmente, un fatto non trascurabile in un periodo in cui l'incertezza delle risorse rende difficile la programmazione. Ma può non essere l'unico elemento da considerare positivamente e da mettere a confronto con le difficoltà amministrative e con le resistenze umane che si prospettano, allorché la volontà degli organi politici si orienta verso la sottoscrizione della convenzione. Preso atto delle sempre maggiori difficoltà che alcuni enti locali incontrano nell'organizzare le loro competenze, si tratta di porsi nell'ottica della riorganizzazione delle strutture, cercando di conseguire una più efficace utilizzazione del patrimonio e delle risorse umane.

Considerando gli aspetti diversi da quello meramente economico, si può ritenere che il raggiungimento di una dimensione territoriale ottimale nell'erogazione di un servizio particolare come quello di polizia locale, consenta principalmente i seguenti miglioramenti gestionali, strettamente collegati l'uno con l'altro:

- superiori possibilità operative;
- maggiore tutela del territorio;
- razionalizzazione delle risorse;
- specializzazione degli operatori.

Si rifletta, per un attimo soltanto, sull'ultimo elemento che, indirettamente, consente agli enti locali la creazione di uffici dedicati che sfruttino nella maniera migliore le caratteristiche del personale. Da un'indagine condotta dalla regione nel 2006, risultava che in

più della metà delle polizie locali toscane non sussisteva alcuna ripartizione interna delle competenze tra gli operatori. Come è facile comprendere, si tratta di una situazione che può costituire, al di là dell'impegno dei singoli, un limite notevole alle possibilità operative, tenendo conto del tecnicismo delle normative da applicare.

In ogni caso, l'elemento che riassume i vantaggi elencati è costituito dalla ricerca di una più elevata qualità nel servizio erogato. Orientarsi in questo senso è imprescindibile per la struttura comunale maggiormente visibile all'esterno, ove un aumento dell'efficienza ed una maggiore continuità nel presidio territoriale hanno effetti immediatamente percepibili. Tanto più in comuni fortemente coesi nei rapporti personali, dove il quotidiano viene vissuto in una dimensione autenticamente comunitaria, come avviene in parte significativa dei comuni toscani.

La situazione è, ancora oggi, in evoluzione. Da parte nostra abbiamo aggiunto un altro tassello a questo mosaico con l'approvazione della nuova legge regionale sulla polizia comunale e provinciale (legge 3 aprile 2006, n. 12). Questa ha indicato, all'articolo 14, quali sono gli elementi fondamentali che devono caratterizzare il corpo di polizia locale toscano, i servizi minimi che deve garantire al territorio.

Consapevoli dello sforzo che si chiede agli enti locali, abbiamo riservato alle gestioni associate di polizia municipale una parte dello stanziamento del quale dispone la legge n. 38 del 2001. In questa maniera si è riconosciuto che queste producono di per sé maggiore sicurezza, sottolineando l'importanza del ruolo da loro assunto ai fini del controllo e della prevenzione territoriale, laddove la presenza delle altre forze di polizia è notoriamente ridotta.

Qualche dato numerico non può essere trascurato. Avendo riguardo soltanto all'ultimo periodo di tempo, in Toscana le gestioni associate di polizia municipale sono passate da 19 nel 2005 a 24 nei primi mesi del 2007. Va ricordato che, nel 2001, quando cominciava il suo percorso la normativa che incentiva la costituzione delle gestioni associate, ne esisteva una soltanto. Non casualmente si trattava di quella tra i comuni dell'Alta Valdera, che sarebbe presto sfociata nell'attuale consorzio.

Ancor più significativo, in un'ottica di efficienza che indica l'effettiva spinta verso la massima integrazione delle strutture, è il fatto che, nel medesimo periodo, i corpi unificati siano saliti a nove da sette che erano due anni prima. Di conseguenza, gli enti locali che hanno fatto confluire la loro polizia municipale in una struttura unica sono aumentati da 34 a 40. Si tratta di comuni ove risiedono più di 183.000 toscani, oltre il 5% della popolazione regionale.

Bogi sottolinea giustamente che ogni territorio, ogni popolazione, finanche ogni polizia locale che vi opera, possiede delle caratteristiche proprie. Dalla conoscenza approfondita di quelle occorre partire per arrivare alla sintesi più corretta. Tuttavia l'esperienza dei sei comuni della Valdera può considerarsi fondamentale per chi ne volesse trarre ispirazione e cominciare, seriamente e concretamente, a lavorare in maniera coordinata. Si pensi alla dimostrazione che il conseguimento di una effettiva gestione associata è un obiettivo che si consegue nel tempo e con gradualità, mediando tra la volontà delle componenti politica ed amministrativa. Non tralasciando, inoltre, l'opera di coinvolgimento e di convincimento diretta ad ottenere il consenso della popolazione, perché qualche iniziale svantaggio viene ampiamente compensato nel medio termine, mettendo a disposizione della collettività un corpo di polizia più strutturato ed efficiente. A quel punto si può anche cominciare a pensare che il conseguimento di una associazione più integrata e stabile, obiettivo di lungo periodo ma che occorre avere presente, non sia impossibile.

In ogni caso, creare, per l'esercizio di funzioni amministrative, una struttura come un

consorzio, dotata di autonomia gestionale e di taglio dichiaratamente imprenditoriale, costituiva, all'epoca, un'opzione coraggiosa ed innovativa, che non trovava riscontri nel panorama toscano.

Con la forte coesione conseguita è stato possibile, innanzitutto, offrire alla comunità un più intenso e qualificato presidio del territorio e, inoltre, ottenere il massimo dei contributi regionali provenienti dalle citate leggi n. 38 e n. 40.

Ma, in definitiva, l'unità di intenti ha permesso di superare i momenti di crisi. Si pensi, a tal proposito, alla questione del limite territoriale per l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria da parte degli operatori ed alla lettura che ha dato la Procura della Repubblica di Pisa dell'articolo 57 del codice di procedura penale, vicenda ampiamente descritta nel capitolo VI. Dal punto di vista organizzativo poteva rappresentare un ostacolo insormontabile ed annullare molti dei vantaggi derivanti dall'unificazione dei precedenti corpi di polizia municipale. Eppure non è stato così.

Proprio per questo, sottolineato che il processo di razionalizzazione e di integrazione delle strutture di polizia municipale, come degli altri settori amministrativi, assume una valenza strategica decisiva nelle politiche attivate dalla Regione Toscana nei confronti degli enti locali, ancora maggiore è l'importanza del contributo che questo studio sulle vicende dell'associazionismo tra enti locali e sulla Valdera in particolare, offre agli operatori del settore.

**Enrico Desii**

*Responsabile sostegno e sviluppo Polizia Locale  
Regione Toscana*

## Associazionismo e gestione integrata dei servizi

L'associazionismo dei comuni e la gestione integrata dei servizi ritengo siano strategie necessarie per dare forza al processo di riforma della pubblica amministrazione locale. Sono anche strumenti utili per superare le criticità degli enti locali di piccola dimensione e per favorire sinergie ed economie. Per questo è consolidata ormai la convinzione di sostenere i processi di coesione istituzionale, di favorire, promuovere e supportare le forme di integrazione disciplinate dalla Legge Regionale toscana 40 del 2001.

Sono inoltre convinto che, anche se non ancora disciplinate da specifiche leggi, siano necessarie e utili altre forme di cooperazione interistituzionale che, proprio perché nascono da esigenze reali, contribuiranno a superare le difficoltà legate alla piccola dimensione degli enti territoriali.

A questo proposito a Pisa abbiamo realizzato la prima esperienza toscana di collaborazione e integrazione tra polizia provinciale e quella municipale degli enti che fanno parte della Consulta provinciale dei Piccoli Comuni a cui aderiscono tutte le amministrazioni con meno di 3000 abitanti.

Questo esperimento investe un settore, quello della sicurezza, oggi di grande attualità e sul quale negli ultimi anni si è concentrata l'attenzione di cittadini ed amministratori.

Anche se storicamente il ruolo compete essenzialmente allo Stato oggi gli amministratori dei Comuni, delle Province e delle Regioni, che hanno a cuore la qualità di vita dei propri cittadini, stanno assumendo un ruolo sempre più importante nella gestione di questa problematica.

E' aumentato il senso soggettivo di pericolo, la percezione del rischio, la paura dei cittadini, e la conseguente richiesta di rassicurazione a cui le amministrazioni locali devono dare una risposta concreta. E' indubbiamente in atto una crisi storica di valori, del concetto di legalità. I cittadini hanno anche una maggiore sensazione di estraneità rispetto al territorio nel quale vivono.

Da tutto questo è evidente l'importanza di una strategia tra gli enti locali.

La situazione dei piccoli comuni della Provincia di Pisa, dei 13 comuni sotto i 3000 abitanti appartenenti alla Consulta Provinciale Pisana dei Piccoli Comuni, è emblematica. A fronte di una popolazione di circa 19 mila abitanti vi è un territorio da presidiare di 737 Km<sup>2</sup> (circa 1/3 di quello provinciale). Per far questo i comuni dispongono di soli 16 agenti di polizia municipale. Ben dieci di questi comuni hanno di fatto un solo operatore.

Come si può pensare che un unico operatore svolga durante la giornata un servizio comprensivo di tutte le sue competenze; controllo stradale, amministrativo, annonario, vigilanza edilizia, ambientale? In questo contesto, per potenziare le attività di vigilanza, è emersa la necessità di una collaborazione e di un accordo tra provincia e comuni.

Ne è nato un progetto, un esempio concreto ed innovativo di quanto possa essere messo in atto a livello locale, in linea con la politica regionale. Un progetto che nasce dalla convinzione che la collaborazione tra enti anche di livelli diversi sia l'unica strada percorribile per assicurare il soddisfacimento dei bisogni del territorio.

Un progetto che coinvolge anche due comuni del Consorzio Alta Valdera (Chianni e Lajatico) e che di conseguenza si è operativamente relazionato alla gestione associata delle Polizie Municipali di cui si parla in questo interessante lavoro.

Dopo il primo anno di sperimentazione i risultati sono stati apprezzati dalle comunità di cittadini. In fondo le buone idee e la buona pratica amministrativa possono venire anche nelle piccole realtà, laddove il contatto con la gente è più forte, laddove resiste una dimensione più umana e consapevole del valore della comunità e della società.

**Nicola Landucci**

*Assessore Supporto Comuni - Provincia di Pisa*



## Una sfida per i servizi nei piccoli Comuni

A distanza di più di dieci anni dalla costituzione del servizio associato di Polizia Locale, il lavoro svolto con estrema cura da Mareva Bogi, ci dà conferma della qualità della strada da noi intrapresa e ci ripaga del coraggio della scelta politica.

I piccoli e piccolissimi comuni sanno bene quanto oggi sia difficile assicurare adeguatamente certi servizi, e la cosa è tanto più significativa per le funzioni di controllo del territorio: un solo operatore di Polizia, cosa frequente nei piccoli enti, non riesce infatti a garantire livelli in grado di rispondere alle crescenti esigenze dei cittadini. Il Consorzio rappresenta in questo senso una significativa risposta organizzativa e funzionale a queste richieste.

Come tutte le sfide anche quella che interessa il servizio di Polizia Locale ha davanti a sé alcuni ostacoli. Primo fra tutti le restrizioni imposte allo svolgimento delle funzioni di Polizia Giudiziaria, che continuano a limitare fortemente le potenzialità collegate alla scelta della gestione associata. Nonostante ciò il servizio ha raggiunto molti degli obiettivi assegnati, riscuotendo apprezzamenti dai cittadini e dagli enti che hanno costituito il Consorzio. I futuri sviluppi, che prefigurano un allargamento dell'ambito integrato, lasciano presagire più puntuali e qualificate risposte, e sapranno affrontare e risolvere le criticità ancora oggi esistenti.

**Alessandro Guerrini**

*Presidente del Consorzio Alta Valdera  
e Sindaco del Comune di Terricciola*



## Il sistema reticolare del governo del territorio dopo la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione.

### 1. Il nuovo quadro costituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.

Negli ultimi vent'anni il sistema italiano delle autonomie territoriali è stato investito da profonde innovazioni, che ne hanno ridefinito i contorni, con effetti che, come vedremo, si ripercuotono sulla stessa forma di stato e sulle dinamiche centro-periferia.

In primo luogo la legge n. 142 del 1990 e la successiva n. 81 del 1993 hanno, per la prima volta nella storia repubblicana, tracciato un quadro normativo di riferimento - prescritto dall'art. 128 Cost., ma sino ad allora mai attuato - per gli enti locali. Successivamente, la riforma costituzionale del 2001 ha dettato nuovi parametri di riferimento per il governo del territorio.

Infatti si può osservare sinteticamente che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha collocato le Regioni su un piano di parità rispetto allo Stato, conferendo pienezza alla loro autonomia statutaria e organizzativa, oltre ad attribuire loro una potestà legislativa residuale che impone, tra l'altro, di rimeditare sotto una diversa luce il significato dell'art. 70 della Costituzione, il quale definisce le attribuzioni del Parlamento nazionale.

Inoltre le Province e i Comuni trovano nel nuovo testo dell'art. 114, comma 2, un riconoscimento di rango costituzionale per la loro autonomia statutaria e l'attribuzione di funzioni e poteri propri, ancorché non definiti nel contenuto dalla Costituzione (né, in sede di prima attuazione, dalla c.d. legge La Loggia).

Sul piano dei principi che regolano i rapporti tra questi soggetti, poi, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale - in base al quale nell'individuazione del soggetto pubblico competente allo svolgimento di una funzione deve privilegiarsi quello più vicino ai soggetti amministrati - supera la costruzione piramidale del sistema delle autonomie, caratteristica di tutti i modelli derivati da quello napoleonico, lasciando spazio ad un ordinamento reticolare nel quale non è più la gerarchia a regolare i rapporti tra gli enti, ma la competenza.

Ne consegue che la soddisfazione dei bisogni dei cittadini è generalmente attribuita ai Comuni, fatta salva l'eventualità che debbano essere tutelate esigenze di gestione unitaria: esigenze giustificabili solo quando ineriscano alla garanzia di principi e diritti riconosciuti dalla Costituzione o, almeno, dagli statuti regionali. È questa una vera e propria "rivoluzione copernicana" dell'amministrazione italiana: non è più possibile, infatti, pensare ad essa come si faceva prima del 2001, quale amministrazione essenzialmente statale, con appendici locali, ma diviene necessario concepirla come amministrazione municipale, solo in casi eccezionali devoluta allo Stato.

Infine, l'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, nel prevedere che ogni ente territoriale di cui si compone la Repubblica favorisca «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati» ai fini dello svolgimento di attività di interesse generale introduce il principio di sussidiarietà orizzontale quale strumento di apertura della struttura statale alle spontanee istanze provenienti dalla società.

L'abbandono della prospettiva gerarchica permette la piena affermazione del principio di leale collaborazione quale cardine delle relazioni tra gli enti. È pur vero che tale principio non ha trovato nemmeno in occasione della riforma una esplicita formulazione, ma se ne può ricavare - sulla scorta delle acquisizioni della giurisprudenza costituzionale, che ne colloca il fondamento nell'art. 5 - la definitiva sanzione e il rafforzamento nel nuovo testo dell'art. 114.

Si deve pertanto riconoscere che, indipendentemente dall'individuazione del soggetto

competente a legiferare e dai limiti che questo incontra, l'esercizio delle competenze richiede la predisposizione di strumenti di raccordo tra i livelli di governo territoriale. Uno dei principali limiti della riforma consiste proprio nella mancata individuazione a livello costituzionale di forme di coordinamento tra gli enti, per cui i luoghi di formazione del consenso tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni ricadono tuttora nella sfera di competenza del legislatore statale, concretizzandosi al momento attuale nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza unificata Stato-Regioni-Città.

A livello infraregionale invece il nuovo art. 123, u.c., della Costituzione dispone l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali: questo, definito espressamente come «organo di consultazione», dovrebbe risultare il luogo privilegiato di formazione del consenso intorno alla definizione degli obiettivi della pianificazione regionale e di verifica del loro conseguimento.

La «consultazione» può giungere anche alla previsione di intese, tali da configurare gli atti regionali di pianificazione come frutto di accordi tra i soggetti interessati nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, coerentemente con la ricostruzione del sistema delle autonomie locali quale rete di enti pariorinati. I limiti che incontra la programmazione per accordi sono esclusivamente quelli costituzionali, dunque da un lato la riserva alla Regione delle opzioni di programmazione in sede legislativa, dall'altro il riconoscimento ai Comuni della titolarità delle funzioni amministrative.

Prioritario rispetto alle considerazioni sinora svolte è il rovesciamento della prospettiva istituzionale: il riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale rende necessario che la programmazione assuma come punto di partenza e come termine di verifica dei risultati il quadro dei bisogni e delle risorse disponibili. Ai fini della integrazione tra i livelli di governo del territorio è perciò necessario che, oltre all'indispensabile attività di ricognizione, svolta sia dai Comuni che dalle strutture che erogano i servizi, nella fase ascendente del processo di programmazione sia prevista la partecipazione dei soggetti rappresentativi della società civile, senza che ne risultino pregiudicati i poteri decisionali del Consiglio e della Giunta regionale.

## 2. Il ruolo delle Regioni.

La riflessione sulle competenze regionali muove dal nuovo assetto che la riforma costituzionale ha dato della potestà statutaria e legislativa di tali enti, alla luce del nuovo testo dell'art. 117 Cost.

L'attribuzione, in via residuale, della competenza legislativa generale alle Regioni ha reso necessario un ripensamento complessivo, tutt'ora in corso, riguardo al "contenuto" delle materie e ai nuovi confini che intercorrono tra quelle "statali", quelle concorrenti e il nuovo, ampio, ambito di intervento riservato alle Regioni. Negli anni trascorsi dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V si è assistito sia a continui interventi statali in materie non più riservate, sia a una certa "timidezza" regionale nell'appropriarsi delle nuove competenze, e, soprattutto, nell'esercitarle con originalità.

Sono inoltre emersi ambiti in cui la ripartizione, anziché risultare strutturata, come nel "vecchio" elenco, per oggetti definiti, comprende l'attribuzione allo Stato di competenze definite in dottrina "trasversali". È il caso, in particolare, della generale previsione della lett. m) dell'art. 117, che attribuisce allo Stato la competenza a determinare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si tratta di un'attribuzione non riconducibile a uno specifico ambito materiale, ma piuttosto di una funzione che taglia le materie,

comprese quelle di competenza regionale. Il legislatore regionale deve pertanto conformarsi, non solo nella pianificazione dei servizi ma nel complessivo esercizio delle proprie attribuzioni, alla determinazione assunta a livello statale riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni, sia nel senso che le prestazioni individuate dallo Stato devono essere garantite dalla Regione, sia nel senso che la garanzia accordata non potrà derogare verso il basso rispetto alle previsioni statali.

Infine, l'art. 120 Cost. introduce, in capo al Governo, un generale potere di sostituzione nel caso di inadempimento regionale rispetto ad un complesso di obblighi tra i quali vengono qui in considerazione quello di tutela dell'unità giuridica e di tutela dei livelli essenziali. Il potere in esame è stato poi disciplinato, nel suo esercizio, dalla già richiamata legge n. 151 del 2003 (c.d. legge La Loggia), principalmente mediante il rinvio a strumenti di raccordo e di formazione del consenso, nel rispetto del principio di leale cooperazione, secondo un modulo rispetto al quale innegabili sono le carenze del testo costituzionale e di quello legislativo, mentre ancora episodiche sono le risposte della giurisprudenza costituzionale. Quel che rileva ai fini del nostro discorso è l'indubbio condizionamento che la produzione normativa regionale e la gestione amministrativa ricevono dalla possibilità che siano attivati meccanismi di sostituzione nell'esercizio dei poteri. Tracciato in questi termini il quadro dei limiti costituzionali, è necessario passare all'esame delle possibili interazioni tra l'esercizio della potestà statutaria e di quella legislativa a livello regionale.

È noto che la versione originaria dell'art. 123 Cost. affidava allo statuto la individuazione delle «norme relative all'organizzazione interna della regione», mentre dopo la revisione del 1999 gli statuti stabiliscono «i principi generali di organizzazione e funzionamento». La formulazione attuale consente un'interpretazione aperta alla definizione a livello statutario delle finalità di carattere generale perseguite dall'ente: finalità che da un lato non possono essere mere ripetizioni di quelle elencate dalla Costituzione, dall'altro non possono tradursi in restrizioni - in ambito regionale - dei principi e dei diritti che questa riconosce a tutti. A questo proposito è da ricordare che, mentre la dottrina più accorta, in sede di commento della riforma, ha ritenuto praticabile l'introduzione negli statuti sia di principi generali che di diritti ulteriori rispetto a quelli costituzionali o di specificazioni degli stessi, fatta salva l'inderogabilità in peius di questi ultimi, la Corte costituzionale ha proposto dell'autonomia statutaria una lettura estremamente riduttiva, degradando le previsioni in essi contenute a mere dichiarazioni di principio insuscettibili di creare vincoli giuridici.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, senza dubbio insoddisfacente, ma della quale non si può che prendere atto, le norme di principio degli statuti, degradate a «enunciazioni [...] che [...] esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (sent. n. 372 del 2004), non possono costituire il presupposto di una differenziazione del quadro dei diritti in ambito regionale, riducendosi a indirizzi programmatici generali e assolutamente non vincolanti neppure per il legislatore regionale, oltre che, naturalmente, non azionabili davanti al giudice.

L'enucleazione dei principi a livello statutario è però destinata ad avere rilievo riguardo alla disciplina dei rapporti tra la Regione, gli enti locali e le associazioni. È nello statuto infatti che devono trovare una prima specificazione i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, oltre all'affermazione del metodo della programmazione.

In tale sede trovano disciplina, come si è detto, gli strumenti di raccordo destinati a realizzare - oltre al coinvolgimento degli enti territoriali delineato dal consiglio delle autonomie locali - la partecipazione delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali e, su un piano diverso, dei soggetti privati, nella programmazione, nel monitoraggio e nella verifica dei risultati.

Vi è poi il vasto e in gran parte inesplorato capitolo della finanza regionale e di quella locale, in cui le competenze statutarie si intrecciano a quelle legislative dello Stato. Su questo aspetto è stata - fino ad oggi - determinante l'inerzia del legislatore, che ancora non ha tracciato le linee del c.d. federalismo fiscale, lasciando nell'incertezza la programmazione degli interventi locali o addirittura, come è accaduto per le due ultime leggi finanziarie, comprimendo l'autonomia territoriale in nome del risanamento finanziario.

In tale contesto, compito degli statuti - invero solo parzialmente e timidamente assolto - sarebbe di prevedere gli strumenti destinati a consentire che gli enti locali partecipino alla determinazione del fabbisogno annuale complessivo per l'esercizio delle loro funzioni. A tal fine pare insufficiente, in quanto tardivo e parziale, il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali nella fase deliberativa, mentre quel momento dovrebbe essere affiancato non solo dal coinvolgimento nella fase di elaborazione, ma anche nelle successive di monitoraggio e valutazione dei risultati. L'art. 48 dello Statuto della Regione Toscana prevede invece soltanto come eventualità «fasi formali di concertazione» che coinvolgano «rappresentanze istituzionali e sociali» con evidente limitazione (procedimentale) alla fase ascendente e (oggettiva) agli atti di iniziativa dell'esecutivo.

Riassuntivamente, si può affermare che la potestà statutaria risulta condizionata non solo dalla delimitazione del suo oggetto contenuta nell'art. 123 Cost. e dai principi costituzionali di portata generale, ma anche dal riparto delle competenze legislative disposto dall'art. 117, che incide sulla portata dei principi che lo statuto potrà dettare riguardo alle singole materie. In altri termini, l'ampiezza delle competenze delineata dall'art. 117 rifluisce sull'ambito nel quale lo Statuto è chiamato a dettare principi (dovendo ad es. considerarsi questi, nelle materie di competenza concorrente, recessivi rispetto a quelli dettati dal legislatore statale) e sui loro contenuti.

### **3. Il Comune quale titolare della funzione amministrativa.**

Come abbiamo più volte ricordato, la riforma costituzionale ha notevolmente rafforzato il ruolo dei Comuni, imponendo di riscrivere complessivamente le norme che disciplinano gli enti territoriali minori: tentativo che vede la luce in questa legislatura con l'avvio dell'esame, in sede referente, del disegno di legge delega per l'elaborazione di un nuovo codice delle autonomie. Da esso ci si attende che, finalmente, lo Stato provveda e definire il contenuto e l'estensione di quelle «funzioni fondamentali» la cui disciplina compete in via prioritaria proprio ai Comuni, ma che, quasi vent'anni dopo l'entrata in vigore della prima legge di sistema, restano avvolte in una nebbia di incertezze resa ancora più impenetrabile dalla miriade di interventi legislativi settoriali che si sono succeduti in questo periodo. A tale proposito dobbiamo notare che neppure il disegno di legge delega attualmente in discussione elenca con chiarezza le funzioni in questione, proponendo al tempo stesso un disegno - ancora una volta - centralista in base al quale allo Stato spetta sempre l'ultima parola in ordine sia alla qualificazione che all'espletamento della funzione amministrativa: soluzione che, è appena il caso di ricordare, contrasta platealmente con il dettato costituzionale.

Tornando al diritto attualmente in vigore, si ricorda che l'art. 114 dà luogo ad un nuovo assetto degli enti territoriali della Repubblica, rendendo necessario, già in sede di elaborazione degli statuti regionali, la riarticolazione funzionale del sistema regionale delle autonomie locali, in coordinamento con l'art. 117, dal quale discende la competenza

regionale in materia di ordinamento degli enti locali, fatta eccezione per i profili riservati alla competenza dello Stato dalla lettera o) del c. 2 dello stesso articolo.

Inoltre l'art. 117, comma 6, pur prevedendo che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva e alle Regioni in ogni altra materia, stabilisce che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Alcuni problemi si pongono con riferimento alle possibili interazioni tra la potestà legislativa regionale e quella statale in materia, posta l'ambigua formulazione (peraltro non chiarita neppure dalla legge n. 151 del 2003) dell'art. 117, c. 2, lett. p), della Costituzione. In particolare, l'interrogativo concerne l'eventualità che la citata disposizione costituzionale istituisca, per gli ambiti previsti (e nei limiti dettati dall'incertezza riguardo alla loro estensione), una riserva di regolamento a favore degli enti locali, oppure che la potestà regolamentare ad essi riconosciuta consenta l'esercizio di poteri legislativi regionali limitati all'enunciazione dei principi, o l'esercizio di poteri regolamentari regionali cedevoli, per «l'organizzazione e lo svolgimento» delle funzioni amministrative attribuite agli stessi enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale.

Ove si accogliesse la prima soluzione, la conseguenza sarebbe l'illegittimità costituzionale di ogni normativa statale o regionale concernente l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali. La lettura da preferire è però la seconda, che pure rende concreta la prospettiva di sovrapposizione tra fonti di rango diverso e prodotte da enti diversi, con la necessità di giungere in sede interpretativa ad un coordinamento che senz'altro non sarà agevole.

L'art. 118 della Costituzione, che stabilisce la competenza del Comune ad esercitare tutte le funzioni amministrative, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e all'ultimo comma delimita l'ambito del principio di sussidiarietà sociale, sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo, è la chiave di volta del nuovo sistema dell'amministrazione pubblica, che si configura essenzialmente come amministrazione comunale.

In termini generali, si può osservare che ai Comuni compete la promozione delle risorse della collettività, il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale, il controllo e la valutazione della gestione dei servizi, la promozione di forme di consultazione allargata, nonché garantire la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi. Per quanto più specificamente concerne il sistema locale dei servizi, che si struttura in modo reticolare, al Comune spetta programmare, progettare ed erogare sia i servizi che le prestazioni economiche connesse; ove previsto dalla legge autorizzare e accreditare interventi e strutture e infine svolgere funzioni di vigilanza, previa definizione dei parametri di valutazione.

Il Comune è dunque lo snodo di maggiore rilievo della rete: se è vero che questa non ha né un vertice né un centro, altrettanto incontestabile è che il Comune è il soggetto istituzionale cui spettano i compiti più complessi. Esso è infatti l'ente deputato alla cura degli interessi della comunità locale: perciò ad esso compete l'individuazione di tali interessi, attraverso l'attivazione di processi partecipativi. Da esso parte la pianificazione degli interventi, sia nel senso ascendente della fase ricognitiva e propositiva, sia nel senso della necessaria verifica della attuazione dei piani. In quanto titolare delle funzioni amministrative, esso è inoltre da un lato l'esecutore della pianificazione, dall'altro il centro (stavolta in senso proprio) di un complesso di relazioni che coinvolgono soggetti pubblici e privati nella realizzazione del sistema integrato a livello locale.

Al Comune sono dunque posti tre ordini di problemi: uno, che coinvolge piani diversi, relativo alla acquisizione del quadro degli interessi e della mappa dei soggetti pubblici e

privati che tali interessi concorreranno a soddisfare; uno, di natura strettamente operativa, attinente alle modalità di esercizio delle funzioni proprie o attribuite; infine, uno che concerne il controllo sulle attività svolte.

#### **4. La ricognizione dei bisogni, l'erogazione dei servizi e il controllo come principali compiti dell'amministrazione locale.**

Il primo punto può essere affrontato facendo ricorso agli ampi spazi di autonomia normativa di cui gode l'ente locale con riferimento alla facoltà di dar vita ad organismi di consultazione della popolazione e delle associazioni. La logica dell'integrazione (per così dire, «incrociata») tra pubblico e privato consiglia - anche se sarebbe meglio dire impone - l'individuazione di sedi di confronto comuni tra i soggetti che operano sul territorio. In altri termini, partendo da quanto si è sostenuto a proposito della struttura a rete quale attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'individuazione di strumenti di concertazione tra le componenti del sistema è collocata nella fase di elaborazione della programmazione (territoriale, dei servizi alla persona, di quelli di rilevanza economica) e richiede l'individuazione di strumenti di ricognizione delle realtà associative e di confronto tra queste e i soggetti deputati all'amministrazione degli interessi pubblici.

A questo proposito l'esperienza degli albi delle associazioni è da considerare un utile punto di partenza, pur mostrando alcuni elementi di debolezza: innanzitutto la circostanza che molte associazioni operino al di fuori dall'iscrizione all'albo stesso - e dunque senza il riconoscimento, né il finanziamento, pubblico - ne fa uno strumento insufficiente ai fini della conoscenza del tessuto associativo. È perciò necessario che ad esso si affianchino strumenti di consultazione più ampi, tali da permettere la raccolta di una messe più completa di informazioni, non tanto sulle associazioni stesse, ma sugli interessi, di rilevanza collettiva, da esse curati.

Inoltre non paiono tenuti adeguatamente in considerazione, dalle amministrazioni locali, i dati relativi all'effettiva partecipazione del pur vasto complesso di associazioni alla fase di elaborazione e progettazione degli interventi. Un caso significativo può essere quello del processo di Agenda 21 che, laddove è stato attivato, nella maggior parte dei casi ha visto lo svolgimento di una fase conoscitiva - utile, nelle intenzioni, a favorire la formazione di una base informativa sulle maggiori criticità ambientali e sulle proposte di soluzione - caratterizzata da scarsa pubblicità da parte del soggetto proponente e da scarsa partecipazione delle associazioni, oltre che dei singoli cittadini.

Del secondo aspetto non è qui possibile occuparsi estesamente; ci limitiamo a ricordare che il soddisfacimento dei bisogni emersi a livello locale pone il Comune di fronte a scelte che possono dar luogo a soluzioni molto differenziate tra loro. La disciplina vigente consente il ricorso a più forme organizzative per l'erogazione dei servizi, dalla gestione in economia all'istituzione, all'azienda speciale, alla partecipazione a società miste, all'affidamento ad aziende esterne.

L'istituzione è, ad es., storicamente il mezzo preferito dai comuni per intervenire nel settore dei servizi sociali, anche se in tempi recenti non si deve trascurare la possibilità di ricorrere allo strumento dell'azienda speciale, che in passato è stato impiegato di solito per la gestione dei servizi a rete (trasporto, acqua, rifiuti, energia elettrica e gas). Oggi tali servizi sono stati in larga parte privatizzati ma l'azienda speciale rimane una soluzione praticabile dall'ente locale per la gestione dei «servizi privi di rilevanza industriale». Il terzo ambito nel quale il Comune dispone di ampio potere attiene, come ricordato, al controllo sulle attività di erogazione delle prestazioni. Qui ci limiteremo a ricordare

che, sulla scorta del d.lgs. n. 265 del 1999, gli enti locali possono dotarsi di strumenti di controllo interno sulla gestione economica anche delle strutture da questi partecipate. La Regione può dettare i criteri mediante i quali il controllo deve essere esercitato, singolarmente o in forma associata, dagli enti locali, salvi restando gli elementi di incertezza, sopra ricordati, intorno alla possibilità che essa proceda stessa a verifiche sulle modalità di erogazione dei servizi.

Sul tema meritano alcune considerazioni le pronunce della Corte costituzionale riguardo alla titolarità regionale del potere di sostituzione nei confronti delle omissioni o inadempimenti degli enti locali. Tale potere, disciplinato in modo puntuale e differenziato nei vari settori di competenza dalla legislazione regionale, sin dal conferimento delle funzioni amministrative disposto dal DPR n. 616 del 1977, ha conosciuto un'ulteriore espansione dopo il d.lgs. n. 112 del 1998.

In seguito all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione il Governo ha impugnato numerose disposizioni legislative regionali che prevedono tale ipotesi, rivendicando a sé l'esclusiva titolarità del potere in questione, ritenendo che la sostituzione prevista dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, sia l'unica esercitabile conformemente al disegno istituzionale risultante dal nuovo art. 114, che attribuisce pari dignità allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni. La riserva di legge prevista dall'art. 120 sarebbe pertanto da intendersi come riserva di legge statale, a garanzia dell'unità dell'esercizio del potere.

La Corte costituzionale ha però prospettato un diverso modello, affermando che nel rinnovato quadro dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali l'esercizio della competenza legislativa, articolata secondo quanto dispone l'art. 117, reca con sé la legittimazione a predisporre interventi «eccezionali» di sostituzione di un livello di governo ad un altro al fine di garantire «il perseguimento degli interessi unitari coinvolti». In altri termini, fatta salva l'attribuzione - in linea di principio - della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, in virtù dell'art. 118 della Costituzione, queste saranno regolate dalla legge statale o da quella regionale in base al riparto di competenza disposto dall'art. 117. La competenza a disciplinare con legge la materia comporta la facoltà di garantire il perseguimento di «interessi unitari», non solo mediante l'attribuzione stabile della funzione amministrativa al livello territoriale superiore, ma anche con la previsione di strumenti di intervento sostitutivo nel caso di inerzia dell'ente competente.

Ad avviso della Corte, nulla, nell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, induce a ritenere che esso esaurisca le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo ammesse nel nostro ordinamento, ma al contrario tale disposizione è da intendersi come regolativa di un intervento straordinario.

Le Regioni hanno pertanto la facoltà di prevedere interventi sostitutivi nelle materie di propria competenza, incontrando gli stessi limiti che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato nella vigenza del testo originario della Costituzione, con riferimento al potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni: la legge deve definire i presupposti sostanziali e procedurali della sostituzione, che deve inoltre essere prevista solo per il compimento di atti od attività prive di discrezionalità nell'an; il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una sua decisione; infine e soprattutto, la legge deve predisporre «congrue garanzie procedurali» nell'esercizio del potere, tali da garantire il rispetto del principio di leale collaborazione.

Il legislatore regionale ha pertanto la facoltà di conferire al Comune l'esercizio di attività di controllo sull'erogazione dei servizi, come pure quella di prevedere in capo agli organi della Regione stessa un potere di sostituzione in caso di inadempimento: potere il cui esercizio deve essere oggetto di previsioni legislative tassative e corredate di garanzie

procedimentali tali da consentire la partecipazione dell'ente sostituendo. In definitiva, il riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale del potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti territoriali minori, se da un lato correda le prime di uno strumento indispensabile per la garanzia dell'attuazione unitaria degli indirizzi politico-legislativi, dall'altro pone come ineludibile il tema dell'individuazione degli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo del territorio, non solo con riferimento alla elaborazione e gestione delle politiche: tema che ha ricevuto attenzione del tutto insufficiente in sede di riscrittura del nuovo Titolo V e del quale dovranno solo in parte hanno saputo farsi carico gli Statuti regionali.

## **5. La rete delle relazioni tra enti territoriali e soggetti associativi nella progettazione e gestione dei servizi pubblici.**

Quello che si è delineato nelle pagine precedenti è un sistema a rete, nel quale i diversi soggetti pubblici concorrono, su un piano di parità tra loro e in cooperazione con le organizzazioni del terzo settore, alla definizione del quadro dei bisogni, al programma degli interventi e all'erogazione dei servizi.

Nella rete i soggetti pubblici agiscono su un piano di parità, sia pure nella diversità delle funzioni ad essi attribuite. La parità comporta sia la scomparsa di parametri di riferimento utilizzati nel precedente quadro costituzionale - su tutti l'interesse nazionale - per giustificare l'attrazione delle competenze al centro, sia la disponibilità, da parte dei soggetti attori, degli interessi in gioco.

Il primo aspetto comporta che la Regione, pur potendosi qualificare come elemento propulsivo del sistema dei servizi sociali, non può esserne propriamente il centro, in quanto le funzioni programmatiche ad essa riconosciute non la pongono su un piano di superiorità rispetto agli altri soggetti.

Il secondo comporta la facoltà degli enti interessati di raggiungere accordi che contemplino una redistribuzione dei compiti nell'esercizio delle funzioni, qualora ciò consenta di raggiungere un migliore soddisfacimento degli interessi alla cui cura gli enti stessi sono preposti. L'unico limite inderogabile a tale facoltà è il livello di tutela degli interessi individuali, che non può essere deteriorato dal nuovo assetto prodotto dall'intesa. Tale pare essere il senso in cui è destinata ad operare la sussidiarietà verticale.

È evidente che la realizzazione in concreto del sistema dipende dalla creazione - e dal funzionamento - degli strumenti di raccordo tra i livelli di amministrazione.

La centralità degli strumenti di raccordo è dettata dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale, da intendersi, secondo il recente insegnamento della Corte costituzionale, in senso «procedimentale e consensuale», cosicché l'intesa si caratterizza come principale strumento della sua attuazione.

La soluzione da prediligersi dovrebbe allora essere quella della istituzionalizzazione delle sedi di confronto e dei procedimenti di concertazione, mediante la via della più completa articolazione del Consiglio delle autonomie oppure mediante la costituzione di una (ulteriore) conferenza permanente Regione - enti locali, modellata sulla Conferenza Stato-Regioni-autonomie locali.

A questo proposito si ricorda che la Regione Toscana ha istituito un tavolo di concertazione tra Giunta regionale ed associazioni degli enti locali, definito dal protocollo d'intesa approvato con deliberazione GR n. 376 del 2001, oltre al ricordato Consiglio delle autonomie locali.

Il nuovo art. 118 Cost. impone inoltre che, già adesso, le funzioni amministrative siano

esercitate in linea di principio a livello comunale, con la conseguenza che si rende necessario completare il trasferimento avviato in base alle c.d. leggi Bassanini, mentre rimane del tutto eccezionale, in quanto direttamente connessa all'assolvimento di specifiche esigenze di tutela dell'unità dell'ordinamento, e soggetta ad obbligo di motivazione l'eventualità che resti alla Regione la titolarità di alcune di esse.

La fase del trasferimento nel suo insieme, e più specificamente le scelte in ordine al mancato trasferimento giustificato da esigenze di unità (sub species del parametro costituzionale dell'«adeguatezza») devono avvenire in un contesto di piena partecipazione degli enti locali al procedimento, in vista del raggiungimento di provvedimenti concordati nel loro contenuto. A tal proposito, il nuovo ruolo della Regione, piuttosto che in una pianificazione imposta dall'alto, dovrebbe concretizzarsi nella capacità propositiva, di mediazione e di incentivazione.

Si vuole insomma affermare che il criterio seguito nella riforma del titolo V è di tipo collaborativo tra i diversi livelli di governo del territorio: questa non è una soluzione obbligata neppure negli stati federali, ove si pensi all'esempio tedesco, in cui si è provveduto "dall'alto" alla razionalizzazione - mediante drastica riduzione del numero - dei comuni e delle loro funzioni, o a quello statunitense, in cui gli enti territoriali minori non godono di alcuna garanzia costituzionale, né a livello federale né negli stati membri.

In un contesto di regionalismo cooperativo quale il nostro le misure di incentivazione vanno a combinarsi con una politica di riequilibrio delle risorse a favore delle realtà locali economicamente e socialmente svantaggiate, intesa a favorire le forme associative tra enti locali.

La procedura programmatoria impostata negli ultimi anni dalla Regione Toscana mostra la propensione degli enti pubblici ad includere i soggetti del privato sociale e le rappresentanze della società civile, attraverso l'elaborazione di un modello «partecipativo» di programmazione e di gestione delle politiche, realizzato con la creazione di un sistema stabile di discussione, elaborazione e sviluppo degli interventi in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati.

Come più volte si è rilevato, il nuovo contesto costituzionale impone di rivedere il procedimento per così dire invertendone la direzione, cioè privilegiando nella fase propositiva il livello locale e gli attori pubblici e privati incaricati anche della gestione dei servizi. A questo proposito deve puntualizzarsi che i soggetti pubblici e il "privato sociale" sono chiamati a svolgere un ruolo diverso e devono trovare, in sede di pianificazione, una collocazione non paritaria: ai primi compete l'individuazione e la cura di interessi di carattere generale, ai secondi quella di interessi delimitati sulla base dei rispettivi atti costitutivi. Fatta salva l'idoneità (e le peculiari competenze) di questi a concorrere mediante l'elaborazione di proposte, oltre che con la partecipazione all'esecuzione, solo ai primi spetta di procedere al bilanciamento tra gli interessi individuati e pur ritenuti meritevoli di considerazione, stabilendo l'ordine di priorità degli interventi e le modalità di erogazione dei servizi.

Nel contesto fin qui tratteggiato si inserisce il valido lavoro di Mareva Bogi che, per così dire, cala le considerazioni di sistema nel concreto funzionamento del sistema reticolare: la gestione associata delle funzioni, così come quella dei servizi, sono le sfide che è necessario superare per far sì che la progettualità locale si coniughi con la capacità di eliminare sprechi e inefficienze da un lato e dall'altro di ottimizzare, sul piano dell'efficienza e dell'efficacia, le prestazioni rese al cittadino.

Come emerge con chiarezza dalle pagine che seguono, nella Regione Toscana il cammino è stato iniziato - cosa che non può dirsi della quasi totalità delle altre regioni - e alcune valide soluzioni sono già state individuate. Rimangono purtroppo alcuni elementi di oscu-

rità e incertezza che non potranno trovare chiarimento se non in una legislazione statale di principio volta ad ampliare gli spazi di discrezionalità e di intervento delle singole realtà regionali. Legislazione che, nonostante gli auspici che giungono dalle associazioni degli enti locali, continua a farsi attendere.

Se una certezza si può ricavare dall'indagine svolta da Mareva Bogi, è che non possiamo più pensare al Comune, e più in generale all'ente territoriale, come soggetto isolato che esercita funzioni ad esso, e ad esso soltanto, attribuite, come se fosse svincolato dal contesto in cui opera. La rete degli enti locali nasce per rispondere all'incapacità del singolo ente di svolgere adeguatamente i propri compiti ma, una volta creata, impone a ciascuno la collaborazione. Certo, si potrà obiettare che l'associazionismo è una facoltà e non un obbligo, ma dietro la facoltatività della formula giuridica è sin troppo facile scorgere la pressione di una realtà sociale ed economica dalla quale non è dato prescindere. La costruzione di un sistema delle autonomie locali impone di abbandonare la concezione atomistica del governo territoriale, che vorrebbe ciascun ente capace di svolgere ogni funzione in perfetto isolamento. La rete, al contrario, pretende che ogni attività sia progettata e svolta in un contesto ampio e in un continuo confronto: all'interno, nelle sedi di consultazione e in quelle istituzionali di deliberazione, ma anche verso l'esterno, laddove i meccanismi assumono il carattere della concertazione, dell'incentivo e, da non trascurare, del controllo sui risultati.

**Paolo Bianchi**

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*

## Introduzione

A partire dall'inizio degli anni '90, si è assistito in Italia ad un riordino delle competenze e delle funzioni attribuite al sistema delle autonomie locali.

Il momento culminante di tale riordino si può convenzionalmente far coincidere con l'emanazione della legge 15.3.1997, n. 59 (c.d. Bassanini 1), con la quale, in attuazione del principio della sussidiarietà verticale, sono stati attribuiti ai Comuni ed agli altri enti locali, nuovi compiti e nuove responsabilità.

Con i decreti legislativi attuativi delle deleghe contenute nella legge 59 del 1997, infatti, ed in particolare con il D.lgs.31.3.1998, n.112, si è provveduto al conferimento<sup>1</sup> alle Regioni di molteplici funzioni ed attribuzioni prima di competenza dello Stato, prevedendo che successivamente le stesse Regioni, ai sensi dell'art. 4 della medesima L. 59/1997, dovessero attribuire agli enti locali di minori dimensioni tutte le funzioni non richiedenti il loro unitario esercizio a livello regionale.

Il conferimento di funzioni agli enti locali minori, dunque, non doveva essere predisposto sic et simpliciter, ma solo in seguito ad attenta valutazione da parte della Regione della capacità e dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni (art. 4 L. 59/1997).

Nel contesto normativo sopra indicato, s'innestano le modifiche al titolo V della II Parte della Costituzione, introdotte dal legislatore attraverso la L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Attraverso la riformulazione dell'art. 118 della Costituzione, infatti, il legislatore ha dato vita ad una vera e propria "rivoluzione copernicana"<sup>2</sup> a livello costituzionale, modificando sostanzialmente la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative in capo agli enti minori.

Proprio in attuazione del principio suddetto, nella sua particolare accezione di sussidiarietà verticale, l'allocatione delle funzioni amministrative è di norma radicata in capo agli enti locali, e fra questi ultimi, in particolare ai comuni, enti esponenziali della propria collettività e soggetti territoriali a competenza generale, così come stabilito dall'art. 13 del D.Lgs. 267/2000.

L'attuazione del principio di sussidiarietà, comunque, è a sua volta limitata da quella di altri principi costituzionalizzati sempre con la L.Cost. 3/2001, e cioè quelli di differenziazione e di adeguatezza, collegati a loro volta al principio di ragionevolezza, che declina nella fattispecie il principio di buon andamento dell'azione amministrativa previsto dall'art. 97 Cost.

Attraverso l'introduzione e lo sviluppo di tali principi, infatti, il legislatore ha cercato di conciliare l'esigenza di una determinazione diretta e generale delle funzioni e delle competenze degli enti territoriali, in applicazione ad un generico principio di uniformità dell'attribuzione delle stesse, con l'esigenza di modulare le funzioni in relazione alle concrete caratteristiche delle collettività locali, in parte provvedendo direttamente, in parte rinviando ad un successivo intervento delle Regioni.<sup>3</sup> E' proprio in quest'ottica,

1 *Inteso come trasferimento, delega ed attribuzione di funzioni, secondo quanto previsto dalla definizione legislativa contenuta nell'art. 1, comma 1 della legge 15.3.1997, n. 59.*

2 *Riccardo Nobile " Sul conferimento delle funzioni di cui al D.Lgs. 31.3.1998, n. 112 alle regioni ed agli enti locali e realizzazione dell'effettività del loro esercizio "( anche in relazione alla riforma del Tit.V della parte II della Costituzione ) in Comuni d'Italia, n. 6/2001, pag. 859 ss.*

3 *Francesca Palazzi "Uniformità e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli enti locali" in Comuni d'Italia, n. 11/2001, pag. 1457 ss.*

dunque, che è necessario analizzare la normativa regionale in tema di incentivazione delle forme di gestione associata tra enti locali delle funzioni e dei servizi, dato che il tema del decentramento delle funzioni pubbliche deve intendersi strettamente collegato con quello delle modalità con cui le stesse devono essere esercitate dagli enti locali. La gestione associata di funzioni e servizi, costituisce dunque la nuova frontiera della riforma e modernizzazione degli enti locali<sup>4</sup>. Il decentramento, infatti, non può realizzarsi se non attraverso strumenti che garantiscono che anche gli enti di minori dimensioni siano in grado almeno di svolgere le funzioni loro proprie, se non anche di svilupparne di nuove<sup>5</sup>.

---

4 Arturo Bianco "La frontiera della gestione associata" in *Anci Notizie*, giugno 2001, pag. 15 ss.

5 F. Staderini "Diritto degli enti locali", *Cedam, Padova*, 2003, pag. 11 ss.

## Capitolo I

### 1. I piccoli Comuni

Il riconoscimento dell'ente locale, ed in particolare del Comune, come ente esponenziale delle comunità locali, di cui cura e tutela gli interessi e ne promuove lo sviluppo economico e sociale, comporta la piena e concreta necessità che l'ente locale non solo garantisca l'esercizio delle funzioni minime essenziali, ma anche che possieda una effettiva capacità di governo del territorio, di ampliamento e diffusione dei nuovi servizi e funzioni che l'ente decida di promuovere ed attuare nell'interesse della comunità amministrata. Le capacità e potenzialità di cui sopra, trovano però un limite oggettivo nelle dimensioni di tipo demografico, organizzativo e finanziario di molti piccoli comuni, sottoponendo altresì ad una fortissima tensione le loro strutture politiche locali, a causa della loro impossibilità di dare efficace risposta alla crescente domanda, da parte delle rispettive comunità, di nuovi servizi e politiche sociali.<sup>6</sup>

Dagli studi e dalle analisi svolte sulle piccole realtà locali, infatti, si è evidenziato che le ridotte dimensioni demografiche, indipendentemente dall'area geografica nella quale sono collocati i piccoli comuni in questione, hanno fundamentalmente come conseguenza lo svilupparsi di tre elementi di debolezza dell'azione amministrativa: 1) l'esistenza di forti diseconomie di scala e di raggio d'azione; 2) la presenza costante di un rapporto tra le attività di amministrazione generale e gli altri servizi enormemente squilibrato a favore delle prime; 3) la probabile presenza di carenze di ordine professionale.

La generalizzazione sopra espressa, d'altra parte, potrebbe portare a non valutare correttamente il fenomeno delle realtà locali, includendo nella c.d. categoria dei "piccoli comuni" realtà che, seppure accomunate dalla ridotta dimensione demografica, sono diversissime tra loro per sviluppo economico, situazione sociale, vocazione culturale e sviluppo del territorio.

Esistono, infatti, sparsi sul territorio nazionale, piccoli Comuni turistici o artistici dotati di enormi possibilità di sviluppo economico.

E comunque, all'interno del comparto dei comuni minori, non è difficile individuare forti squilibri tra aree territoriali diverse, anche a causa del diverso grado di vivacità, di supporto e di coordinamento dei comuni più grandi, delle Province e delle Regioni.<sup>7</sup>

E' dunque necessario soffermarsi qualche istante sulla definizione di "comune di piccola dimensione", definizione non rinvenibile né all'interno del D.L.gs 267/2000, né all'interno di nessuna disposizione legislativa di carattere generale.

Si tratta di una definizione che sotto il lato dimensionale va ricavata per implicito da una serie di dati desumibili dalla legislazione di settore, dato che il T.U. degli enti locali, in numerosissime disposizioni distingue esclusivamente fra Comuni sopra e sotto i 15000 abitanti,<sup>8</sup> mentre tutta una diversa serie di disposizioni dell'ordinamento tende a distinguere tra i Comuni sopra e sotto i 3.000 abitanti<sup>9</sup>.

Altri riferimenti si possono infine individuare nella legislazione regionale, che vedremo avere un ruolo centrale anche nella disciplina delle forme associative.

Dobbiamo quindi constatare la non esistenza di un limite dimensionale unico per il co-

6 Francesco Montemurro, "Piccoli comuni-L'Italia dei piccoli che bussa al futuro" in Guida agli enti Locali n. 16/1999, Ed. Il Sole 24 Ore, pag. 55.

7 Francesco Montemurro, ultima op. citata

8 Ad es. art. 40 D.Lgs 267/2000 in tema di convocazione della prima seduta del Consiglio Comunale; art. 71 in tema di elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale.

9 Vedi la Legge Finanziaria 2001, prevedente alcune deroghe, per i Comuni sotto i 3.000 abitanti, ad alcune norme del T.U.

mune di piccola dimensione, che però, sulla base della vigente legislazione regionale, possiamo attestare tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti.

È anche vero, tuttavia, che parte della dottrina ritiene errata la ricerca di tale definizione, sottolineando che probabilmente il semplice dato demografico non sia sufficiente ad individuare il comune di piccola dimensione, essendo necessario distinguere, ad esempio, tra i “comuni a sofferenza demografica” ed i rimanenti, intendendo individuare con il primo termine la realtà di quei comuni che non solo hanno pochi abitanti, ma che in prospettiva tenderanno a perderne di ulteriori<sup>10</sup>.

I comuni in questione, infatti, si potranno considerare tendenzialmente molto più in difficoltà nella gestione di servizi e funzioni, di cui diventa estremamente complesso programmarne lo sviluppo, rispetto a comuni che, seppur di dimensioni demografiche minori, tendono ad avere una popolazione stabile<sup>11</sup>.

È innegabile in ogni modo che i comuni piccolissimi, quelli in altre parole con meno di 3.000 abitanti, sono più facilmente classificabili per lo più, tra quelli maggiormente svantaggiati, in relazione agli altri più popolosi.

In linea di massima le caratteristiche che permettono di individuare le aree più disagiate<sup>12</sup> sono rinvenibili nelle:

caratteristiche demografiche:

distribuzione della popolazione: generalmente presentano una piccola dimensione demografica ed una bassa densità abitativa.

2) Caratteristiche strutturali della popolazione: nei comuni di più piccole dimensioni risulta in genere particolarmente importante dal punto di vista numerico la presenza della popolazione anziana dovuta al progressivo fenomeno dello spopolamento che ha interessato i piccoli comuni e per contro una scarsa presenza della popolazione giovanile.

Questo dato è particolarmente rilevante in quanto la fascia anziana della popolazione rende indispensabile la presenza di servizi assistenziali destinati nello specifico alle esigenze di tale utenza ponendo i comuni più piccoli in grossa difficoltà nell'attivarli a causa delle scarse risorse disponibili e degli elevati costi di gestione che richiedono.

caratteristiche morfologiche del territorio: presenza in territorio montano o collinare e caratteristiche climatiche.

Presenza di “motori economici deboli”: i piccoli centri appartengono a sistemi economici locali di tipo turistico-rurale/industriale(calcolata rapportando addetti e residenti, il grado d'attrazione pendolare, il reddito disponibile pro capite).

Mancato decollo della vocazione turistica.

Saldo migratorio negativo: il dato della popolazione risponde alla forte attrazione di centri urbani più vicini e capaci di assicurare prestazioni di qualità alla comunità amministrata.

Si tratta di un processo profondamente diverso da quello che si fece registrare soprattutto negli anni '50 e '60 del 1900, quando il fenomeno dell'abbandono delle campagne fu sostenuto da forti e diffuse motivazioni di tipo culturale, in altre parole dal netto rifiuto di secolari condizioni di vita e di lavoro, che finì per far vivere ai più l'inurbamento come processo di emancipazione sociale, individuale e collettiva.

I fenomeni che stiamo analizzando testimoniano invece l'innescarsi di un nuovo processo

<sup>10</sup> Si pensi ad alcuni Comuni delle zone montane del Piemonte o della Lombardia

<sup>11</sup> Per un'ulteriore verifica dei parametri generalmente accolti per l'identificazione dei c.d. comuni polvere, vedi lo studio del CNEL “I piccoli comuni. Dossier 1998” in *Materiali per il 12° rapporto sullo stato dei poteri e dei servizi locali 1997/1998*, Roma, 1998, pag. 13 ss.

<sup>12</sup> Simona Bindi, “Le principali caratteristiche dei comuni”, in *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana* (L.R. 40/2001). IRPET, Firenze, Gennaio, 2005.

d'inurbamento "di necessità"<sup>13</sup>, non come adesione a modelli culturali che si reputano maggiormente validi, ma come fuga forzata da luoghi in cui sono progressivamente messe in discussione le stesse condizioni base del vivere in comunità, in definitiva, di diffusi diritti di cittadinanza: appunto scuole, uffici, presidi delle forze dell'ordine, luoghi d'aggregazione, servizi in genere.

Nei piccoli comuni, infatti, non è facile continuare a garantire i servizi o addirittura migliorarli senza perdere il controllo dei costi, infatti, tali enti acquistano la merce a prezzi più elevati a causa delle piccole quantità; hanno difficoltà a privatizzare i servizi, poiché la limitata dimensione ne limita la remunerabilità e in conclusione li rende poco appetibili; sottoutilizzano le costose attrezzature acquistate per la gestione dei servizi; pagano progettazioni e direzioni dei lavori più elevate dato che il sistema delle tariffe professionali prevede percentuali decrescenti con l'aumento dell'importo dei lavori.

Da non dimenticare infine, che tali enti sono caratterizzati da inevitabili bilanci rigidi e organici ridotti: i vincoli di spesa impediscono l'inserimento di professionalità idonee a sviluppare nuovi servizi o al limite migliorare quelli già esistenti; la scarsità di risorse è d'ostacolo all'incentivazione e alla formazione professionale delle risorse umane nonché all'attivazione degli strumenti d'innovazione della pubblica amministrazione quali ad esempio la firma digitale o le reti civiche, aumentando, di fatto, il divario rispetto agli enti più grandi e dotati d'attrezzature.

Tutto questo dà vita ad un "circolo vizioso" che si autoalimenta.

La sussidiarietà richiederebbe invece flessibilità dei bilanci e delle strutture destinarie dei nuovi compiti.

Le risorse trasferite agli enti territoriali a fronte del decentramento dei compiti, non bastano e sono ben lontane a compensare le maggiori spese; dal canto suo, è assai raro che il comune possa disporre ricorrendo alla mobilità, del personale che precedentemente era adibito alla funzione trasferita.

Nella realtà dei fatti il principio di sussidiarietà è utilizzato come ricorso ad una politica di risanamento del disavanzo pubblico, realizzata a danno delle amministrazioni locali, che, a fronte delle maggiori spese ed eliminato ogni margine di spreco è costretta ad inasprire la pressione tributaria o tagliare servizi al fine di reperire le necessarie risorse.

## 2 . L'associazionismo tra enti locali e le riforme degli anni '90

Per risolvere gli inconvenienti e le distorsioni sopra evidenziate, il legislatore nazionale, prima delle riforme degli anni '90, aveva tentato, almeno a livello progettuale, di ridurre ed accorpate le realtà locali, con particolare riferimento a quelle di ridotte dimensioni, privilegiando il modello di uniformità amministrativa e della omogeneità delle funzioni esercitate a livello locale, rifacendosi in questo alla tradizione delle origini dello Stato italiano, mutate a loro volta dal modello francese napoleonico e rivoluzionario.

Il prototipo di ente locale individuato dal legislatore prima delle riforme suddette, infatti, si adattava soprattutto ai comuni di medie dimensioni, poiché quelli aventi dimensioni demografiche minori, e di conseguenza minori capacità organizzative, si trovavano in difficoltà anche nell'applicazione delle funzioni loro proprie o delegate.

Incrementando dunque le competenze attribuite alle realtà locali, al fine di mantenere intatta nel nostro ordinamento la validità del principio di uniformità dei modelli di amministrazione e delle funzioni, era sempre più necessario procedere ad un riordino

territoriale degli enti locali esistenti<sup>14</sup>, per garantire l'esercizio da parte di questi ultimi di tutte le funzioni loro assegnate.

Ma fino alla emanazione della L. 8 giugno 1990, n. 142, il legislatore non è riuscito a porre seriamente mano ad ipotesi concrete di riordino territoriale e di programmazione della gestione delle funzioni assegnate alle realtà locali minori, contribuendo suo malgrado all'affermazione di un Paese a più facce e velocità.

Con la nascita e lo sviluppo delle Regioni, e successivamente con la maggiore attenzione prestata alle autonomie locali, conseguente ad un notevole incremento delle funzioni loro proprie, il quadro normativo esistente è stato modificato; in una prima fase, negli anni '70, infatti, il legislatore nazionale, nel primo processo di devoluzione e decentramento di funzioni dal centro alla periferia, mirò ad individuare meccanismi di carattere rigido: era la Regione che, a fronte di comuni incapaci di svolgere le funzioni loro proprie (i.c.d. comuni polvere), aveva il compito di individuare ambiti territoriali d'esercizio delle funzioni stesse, stabilendo azionamenti rigidi e prevedendo forme di associazione obbligatoria tra i comuni compresi negli azionamenti suddetti.<sup>15</sup>

Poi, con l'emanazione della L. 142/1990, il legislatore, per far fronte alla inadeguatezza delle piccole realtà a svolgere le funzioni loro assegnate pur non abbandonando la scelta dell'associazionismo, che anzi all'interno della legge stessa fu sviluppato con riferimento alle possibili modalità di gestione associata di servizi e funzioni, privilegiò la creazione di nuovi enti intermedi e la fusione di quelli già esistenti.

L'obiettivo del legislatore del 1990, vale a dire quello di riuscire a diminuire il numero dei piccoli comuni esistenti, in ogni caso, nonostante gli strumenti previsti nella L. 142/1990, e, nonostante le rosee previsioni iniziali, non fu affatto raggiunto e prova ne è che il numero dei comuni, invece di diminuire, è addirittura aumentato, anche se di poche decine d'unità, nel decennio successivo<sup>16</sup>.

Le cause dell'insuccesso sopra evidenziato, sono da ricercare non solo nell'esistenza di ostacoli geografici, o più spesso campanilistici, ma nelle stesse risoluzioni al problema prospettate dal legislatore.<sup>17</sup>

Il fatto di aver previsto, ad esempio, con la L. 142/90, che l'unione dei comuni fosse essenzialmente preordinata ad una successiva fusione dei comuni appartenenti all'unione stessa, ponendone come condizione risolutiva lo scioglimento se la fusione non fosse avvenuta entro 10 anni dalla sua costituzione o prevedendo addirittura l'obbligatorietà della fusione in caso di erogazione di contributi a carattere specifico da parte della Regione, ha fatto sì che tale forma di gestione non abbia praticamente riscontrato alcun successo come forma associativa di gestione dei servizi e delle funzioni tra enti locali.

Solo in seguito, e precisamente con l'emanazione del D.lgs. 112/98, il legislatore, sulla base dei principi individuati nella L. 59/97, cominciò a cambiare metodo nell'erogazione delle risorse, ed in particolare modo, nell'allocatione di risorse dalla Regione agli enti locali.

Infatti, il legislatore nazionale stabilì, all'art. 3 del suddetto D.lgs. 112/98, che fosse ancora la Regione a determinare le dimensioni ottimali ed associative per la gestione dei servizi e funzioni, trasferite dalla Regione stessa agli enti locali minori, prevedendo anche specifici incentivi per l'esercizio associato delle funzioni, ma che comunque quan-

14 L. La Marca, "Piccoli comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc", in *Comuni d'Italia* n. 10/2003, pag. 63 ss.

15 Gianfranco Mor "Commento all'art. 3 del D.Lgs n. 112 del 1998" in *Lo Stato autonomista*, (a cura di G.Falcon), Ed. Il Mulino, 1998, pag 24 ss.

16 Cfr. dati pubblicati su *Italia Oggi* del 5 ottobre del 2001: nel 1990 i comuni erano 8088, nel 2000 8104.

17 Pietro Rizzo "Commento all'art. 26-bis della L. 265/1999" in *Prime Note-Supplemento speciale* al n.8-9/1999, Livorno, Ed. Prime Note, Arial s.r.l., 1999, pag 27 ss.

to sopra avvenisse solo in seguito a concertazione con gli enti locali, che si vedevano altresì attribuito il potere di decidere con una certa autonomia la forma di aggregazione prescelta<sup>18</sup>.

Con il D.lgs. 112/1998, in attuazione del principio di adeguatezza, l'autonomia degli enti locali è stata condizionata al necessario rispetto, da parte degli stessi, degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni individuati dalle Regioni e dall'obbligo di esercitare le nuove competenze in forma associata all'interno di tali ambiti.

In seguito all'emanazione del D.lgs 112 del 1998, si assiste dunque ad una netta inversione di tendenza da parte del legislatore nazionale per quanto riguarda la ricerca di strumenti in grado di risolvere il problema dell'inadeguatezza dimensionale dei c.d. comuni polvere.

La creazione di nuovi enti intermedi e la fusione dei piccoli comuni divengono obiettivi recessivi rispetto alla finalità primaria dell'estensione del ricorso alle forme associative e di cooperazione.<sup>19</sup>

Contemporaneamente, come sopra accennato, l'individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, non viene accompagnata alla predeterminazione delle formule cooperative, lasciando ai singoli Comuni la facoltà di individuare, pur nel rispetto dei termini previsti dalle singole leggi regionali, la modalità di gestione associata ritenuta maggiormente idonea tra quelle previste dagli ordinamenti nazionale e regionale.

Solo il mancato rispetto del termine stabilito nelle singole leggi regionali, infatti autorizza le stesse Regioni ad intervenire autoritativamente per dar vita a forme di gestione associata tra enti locali oppure ad attuare le diverse soluzioni individuate nelle singole leggi regionali.

L'orientamento sopra citato intrapreso dal legislatore, viene dallo stesso confermato attraverso l'emanazione della L. 3 agosto 1999 n. 265<sup>20</sup>, introducendo, fra l'altro, l'art. 26-bis alla L. 142/1990.

Il legislatore nazionale, infatti, attraverso le modifiche introdotte alla L. 142/1990, che saranno poi riportate con modifiche nel D.Lgs. 267/2000, si pone il raggiungimento di due molteplici obiettivi: da un lato, infatti, tende a rafforzare gli strumenti di collaborazione a disposizione degli enti locali per l'esercizio delle loro competenze, eliminando alcuni fattori di rigidità presenti nella disciplina previgente; dall'altro lato cancella le disposizioni più apertamente orientate al riordino territoriale "vincolato"<sup>21</sup>.

La necessità di procedere ad un accorpamento dei Comuni esistenti, con la loro conseguente diminuzione, non è in ogni caso stata accantonata dal legislatore, il quale, comunque, visto l'insuccesso degli strumenti utilizzati fino al 1999, per risolvere il problema dell'inadeguatezza dei piccoli enti locali ad assolvere tutte le funzioni loro assegnate, preferisce adoperare in via principale lo strumento delle forme associative e di cooperazione.

### 3. Vantaggi della gestione associata dei servizi e delle funzioni tra enti locali

La gestione associata dei servizi e delle funzioni, se preceduta da attenti studi di fattibilità al fine di individuare le attività da associare e le caratteristiche del percorso da

<sup>18</sup> Gianfranco Mor, *ult. opera citata*.

<sup>19</sup> Claudia Tubertini "Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza" in *Le istituzioni del Federalismo*, n.2/2000, Ed. Maggioli, pag 305 ss.

<sup>20</sup> Nota per i suoi proponenti, gli on.li Napolitano e Vigneri

<sup>21</sup> Claudia Tubertini, *ult. Art. citato*.

intraprendere a questo scopo, produce notevoli vantaggi per gli enti partecipanti.<sup>22</sup>

Le principali potenzialità della gestione associata, dimostrate dalle esperienze realizzate, sembrano infatti sostanzialmente essere le seguenti<sup>23</sup>: 1) utilizzo congiunto di mezzi e personale; 2) costituzione di strutture specializzate per assolvere a certe funzioni specifiche; 3) rafforzamento dell'azione amministrativa complessiva dei singoli comuni membri, in relazione alle economie di scala; 4) progettazione e gestione delle iniziative per lo sviluppo locale.

La condivisione di tecnologie, ad esempio, favorisce il ricorso a soluzioni proibitive per il singolo ente ma non per il gruppo di amministrazioni, permettendo altresì un migliore sfruttamento delle tecnologie possedute da ogni singolo ente partecipante<sup>24</sup>.

La gestione condivisa di processi tecnico produttivi, invece, garantisce una riduzione dei costi unitari derivante da un più razionale utilizzo degli impianti e delle attrezzature secondo la logica delle economie di scala<sup>25</sup> come, d'altra parte consente di realizzare economie di raggio d'azione grazie all'utilizzo delle stesse risorse da parte di più enti.<sup>26</sup> L'incremento dei volumi d'acquisto dei beni e dei prodotti, inoltre, aumenta il potere contrattuale del gruppo degli enti, permettendo di conseguenza l'ottenimento di migliori condizioni nei confronti dei fornitori.

I vantaggi derivanti dalla condivisione di risorse intangibili, quali ad esempio quelli inerenti la professionalità delle risorse umane dei singoli enti, si traducono in un abbattimento dei tempi e dei costi d'acquisizione di know-how, permettendo altresì di utilizzare, per la gestione della singola funzione, quelle risorse e conoscenze detenute da quell'ente locale considerato, all'interno del gruppo, come centro d'eccellenza per la produzione di quel singolo servizio o funzione. Effetti positivi estremamente importanti, inoltre possono derivare nel caso in cui la gestione associata avvenga tramite la costituzione di figure organizzative dotate d'autonomia gestionale, patrimoniale e contabile. In questo caso, infatti, la separazione effettiva e reale dei compiti di gestione da quelli di programmazione, garantisce un uso più flessibile, finalizzato ed efficiente delle risorse messe a disposizione dai singoli enti, dando una forte immagine imprenditoriale al nuovo soggetto costituito attraverso l'associazionismo, potendo altresì generare nei cittadini un maggior consenso rispetto a quello beneficiato dai singoli enti locali<sup>27</sup>.

Infine, da non dimenticare che anche altri obiettivi di una gestione associata sono importanti al fine di raggiungere il miglioramento del servizio:

semplificazione del procedimento amministrativo.

estensione delle pratiche migliori (c.d. benchmarking).

omogeneità delle scelte sia politiche sia gestionali.

recepimento uniforme e tempestivo delle novità legislative.

maggiore efficacia nelle procedure di gara e di concorso grazie all'aumento della "massa critica" (esempio la base d'asta di una fornitura).

reperimento di contributi statali e regionali più ragguardevole grazie all'ambito sovramunicipale del soggetto richiedente.

reperimento degli stessi incentivi erogati dallo Stato e dalle Regioni alle gestioni associate.

22 Stefano Olmeti e Giovanni Salotti "Gestione: la molla dei servizi associati" in Guida agli Enti Locali, n. 45/1999, pag. 13 ss.

23 M. Mordenti, P. Monea, "La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali" in Comuni d'Italia, n. 2/2002, pag. 15 ss.

24 A. Gallo, "Fusioni di comuni, municipi e unioni di comuni", Il Sole 24 ore, 1999, pag. 81 ss.

25 Stefano Olmeti e Giovanni Salotti, ult. Art. citato

26 Eduardo Racca, "Piccoli e grandi, separati in casa", in Guida agli enti locali, n.33, 28 agosto 1999, pag 87 e ss.

27 Andrea Massi "L'associazionismo fra Comuni nel servizio di assistenza domiciliare" in Azienditalia, n.3/2001, pag. 148 ss.

E, più in generale, gli enti possono assumere un peso politico più consistente per ciò che attiene ai processi di negoziazione inerenti la pianificazione territoriale e l'allocatione delle risorse economiche a livello provinciale e regionale<sup>28</sup>.

#### 4. Il principio d'uniformità alla luce delle nuove disposizioni legislative

Oggi si può dunque ritenere che a partire dalle riforme degli anni '90, il legislatore nazionale abbia voluto scardinare i principi dell'uniformità e dell'omogeneità dell'attribuzione delle funzioni agli enti locali minori, a favore dell'adozione dei principi di differenziazione e adeguatezza.

Il legislatore ha cercato, infatti, di contemperare l'esigenza di una determinazione diretta e generale delle funzioni locali ai sensi dell'art. 128 Costituzione, e, contemporaneamente, l'esigenza di attribuire le funzioni in relazione alle concrete caratteristiche delle collettività, in parte provvedendo direttamente, in parte rinviando al successivo intervento delle Regioni.

A seguito della modifica della Carta Costituzionale (L.Cost. 3/2001), sulla base, infatti, del principio di sussidiarietà, il quale ha assunto finalmente rilevanza costituzionale a seguito di tale intervento normativo, la generalità delle funzioni amministrative deve essere trasferita in capo ai Comuni, "con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio ad un livello più ampio"<sup>29</sup> (art. 4 Co. 3t.u.e.l.; art. 3 d.lgs.112/1998).

I Comuni, grazie all'opera costante di stimolo proveniente dai rispettivi utenti, hanno dimostrato di essere negli anni, gli enti pubblici più attenti alla qualità dei servizi, in ciò facilitati dal contatto diretto con il cittadino, il quale ha un ruolo importante nell'indirizzare la p.a. ad assumere le decisioni più ponderate e funzionali.

Tuttavia, com'è chiaro, non tutti gli enti locali sono uguali tra loro.

Per garantire alti livelli qualitativi, il passaggio dei compiti deve avvenire nel rispetto del principio di differenziazione: il legislatore, nel distribuire le funzioni deve tenere in considerazione le diverse caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti.

Non solo, a questo si affianca l'importante presupposto, al fine di raggiungere una gestione dei servizi efficace ed efficiente, che questa ultima si realizzi all'interno d'ambiti territoriali ottimali (ATO), in altre parole, in ambiti d'adeguate dimensioni.

Lo sviluppo del principio di sussidiarietà, inoltre, inteso in particolare nella sua accezione di sussidiarietà verticale, ha comportato la necessità, nella distribuzione delle funzioni, di abbandonare il criterio tradizionale della rilevanza degli interessi e della loro conseguente graduazione in interessi nazionali, regionali e locali.

Ecco perché il legislatore, ha preferito sostituire il criterio suddetto con quello dell'analisi della dimensione delle funzioni stesse, in modo da correlare quest'ultime, in senso oggettivo, alle dimensioni delle collettività o delle istituzioni riceventi<sup>30</sup>.

Per correttezza d'analisi, comunque, è necessario sottolineare che non tutti gli interpreti concordano con il quadro evolutivo sopra delineato.

Secondo Carloni<sup>31</sup>, ad esempio, le stesse forme associative di gestione, potenziate o introdotte a partire dalla L. 142/1990, pur consentendo l'adozione di un modello organizzativamente differenziato a fronte di una realtà differenziata, "costituiscono un gioco a

28 Marco Mordenti "La gestione associata delle funzioni negli enti locali"Ed. Maggioli 2003, pag 22 ss.

29 F. Pizzetti, "La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001", in *Le Regioni*, n. 4/2003, pag 610

30 Francesca Palazzi " Uniformità e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli enti locali" in *Comuni d'Italia*, n.11/2001, pag 1457 ss.

31 Enrico Carloni "Le forme associative tra riordino territoriale e principio di differenziazione" in [www.spaal.it](http://www.spaal.it), aree tematiche

somma zero “, in quanto, con riferimento alle funzioni esercitate, garantiscono il mantenimento di un quadro normativo uniforme ed il raggiungimento, almeno in teoria, di una maggiore uniformità effettiva.

Secondo l'autore, dunque, il modello napoleonico della uniformità amministrativa non è stato intaccato neppure dalle più recenti riforme normative, ivi compreso il D.L.gs 18 agosto 2000, n. 267.

Carloni sostiene, infatti, che “ ciò che cambia, nelle forme associative, sono solo le modalità d'esercizio e le forme organizzative per l'esercizio di funzioni che al contrario restano uniformemente attribuite.

Ciò che cambia, dunque non sono le competenze come ripartite tra i diversi livelli di governo, ma le modalità di esercizio delle competenze stesse, in forma ora singola ora associata in ragione della dimensione dell'ente locale”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Enrico Carloni, *appendice all'art. citato*.

## Capitolo II

### 1. Il ruolo della Regione alla luce del D.Lgs. 267/2000 nell'incentivazione delle forme di associazionismo tra enti locali

Uno degli obbiettivi perseguiti dalla L. 142/1990 consisteva nella riduzione dei comuni esistenti, attraverso l'aggregazione dei c.d. "comuni polvere", i quali, in conseguenza di una serie di fusioni, avrebbero dovuto dar vita ad enti locali di dimensione ottimale, incentrando quindi in un solo ente le attività amministrative, garantendo comunque la partecipazione delle comunità originarie attraverso l'istituzione dei "municipi".

Come già esaminato, purtroppo, la finalità del legislatore nazionale non è stata raggiunta, costituendo le fusioni, fino ad ora, casi più unici che rari<sup>33</sup>, rimanendo dunque solo sulla carta l'erogazione dei contributi statali previsti a tal fine.

Le recenti riforme istituzionali<sup>34</sup>, al posto di una ratio ispiratrice di carattere autoritario<sup>35</sup> e centralista, al contrario, hanno avuto quale obiettivo primario quello di affinare gli istituti associativi esistenti, al fine di utilizzare gli strumenti della persuasione e dell'incentivazione delle forme di cooperazione, senza alcun'imposizione di vincoli giuridici.

Attualmente non vi sono quindi, a differenza che nel passato, disposizioni che impongono l'accorpamento forzato dei piccoli comuni, che vedono, di conseguenza, mantenuta intatta la propria autonomia politica, esplicatesi anche nell'eventuale volontà di associarsi tra loro<sup>36</sup>.

E' invece potenziato il ruolo delle Regioni, che, sebbene in posizione non sovraordinata, si vedono attribuito un ruolo di soggetti stimolatori e coordinatori delle forme d'associazionismo e di cooperazione.

L'assetto di competenze sopra delineato, comunque, non costituisce una vera novità, in quanto la stessa Corte Costituzionale, fin dall'anno 1991, con la sentenza n. 343, ha individuato nella Regione il centro propulsore e di coordinamento delle autonomie locali, nella prospettiva di una maggiore adesione al principio stabilito dall'art. 5 Cost.<sup>37</sup>

### 2. Le Regioni come crocevia dello sviluppo delle funzioni associate

Il D.Lgs. 267/2000, come detto, attribuisce alla Regione, un ruolo fondamentale nella incentivazione delle forme di associazionismo e di cooperazione tra enti locali.

Il T.U.E.L., infatti, dopo aver previamente analizzato e delineato<sup>38</sup> le forme di aggregazione attraverso le quali gli enti locali possono svolgere funzioni e servizi, sulla base di una scala di crescente intensità del processo associativo, all'art. 33 analizza il ruolo delle Regioni nel dirigere, incentivare e coordinare l'esercizio delle stesse funzioni e servizi<sup>39</sup>. La finalità del legislatore si era in ogni caso manifestata nell'enucleazione di alcuni prin-

33 Francesco Intini "Le forme associative degli enti locali nella versione del Testo Unico" in "Contributi e scritti sul Testo Unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali" Prime Note Zoom, Ed. Prime Note, Novembre 2000.

34 Legge n. 265/1999 e Decreto Legislativo n. 267/2000

35 Una riduzione del numero dei Comuni imposta in maniera autoritativa si è avuta nel periodo fascista, durante il quale il numero dei Comuni diminuì sensibilmente, divenendo pari a 7314 nel 1931, stando ai dati pubblicati da F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003 pag. 115.

36 Arturo Bianco "La frontiera della gestione associata" in *Anci Notizie*, giugno 2000, pag. 15 ss.

37 Per un commento alla sentenza in questione, vedi Luciano Vandelli "La Regione come centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni della programmazione" in *Giur. Cost.*, 1991, pag. 2739 ss.

38 Soprattutto con le previsioni di cui agli art. 30, 31, 32 e 34 del T.U.

39 Francesco Intini, *ult. Art. citato*.

cipi sanciti nell'art. 4 della L. 59/1997, articolo il quale prevede che nella ripartizione delle competenze tra i vari enti territoriali, il legislatore nazionale e quello regionale debbano tenere conto del rispetto, fra gli altri, del principio di efficienza, economicità, autonomia organizzativa, perseguendo anche i principi di adeguatezza e di differenziazione, i quali ultimi, in particolare, sono alla base della necessità dell'associazionismo degli enti locali minori.

Con l'art. 33 del T.U., infatti, le Regioni, nell'ambito dei principi della L. 59/97 sopra richiamati, predispongono, concordandoli con i Comuni nelle apposite sedi concertative, programmi triennali di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali della gestione sovracomunale di servizi e funzioni<sup>40</sup>

La cadenza triennale della formazione del programma di riordino territoriale ha, fra le altre, la finalità di aggiornare lo stesso, tenendo conto delle forme associative autonomamente costituite dagli enti locali.

Come già accennato, inoltre, il rispetto del principio di adeguatezza può essere realizzato anche attraverso le fusioni di enti locali, che però non avvengono mai sulla base di obblighi giuridici, come invece stabilito in precedenza per alcune casistiche, ma solo sulla base della volontà degli enti locali stessi, che dunque vedono valorizzato il ruolo della loro autonomia decisionale.

Al fine di stabilire le fusioni e la gestione associate di cui sopra, inoltre, la Regione può, tra l'altro, prevedere modifiche delle circoscrizioni comunali esistenti.

Con la nuova normativa, pertanto, è stato modificato il ruolo della Regione nel sistema delle autonomie locali, abrogando di conseguenza le disposizioni previste dal secondo comma dell'art. 11 della L. 142/1990, che prevedeva che le Regioni, ogni cinque anni<sup>41</sup>, dovessero predisporre un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni.

Sulla base delle disposizioni dello stesso art. 33 T.U. inoltre, alla Regione è affidato il compito di prevedere in bilancio appositi fondi specificamente rivolti all'incentivazione delle forme associative e cooperative.

Nel processo decisionale previsto dalle nuove disposizioni, dunque, si pone in evidenza il metodo dell'attività delle Regioni, che devono previamente concordare con le associazioni degli enti locali, tramite lo strumento della concertazione, le scelte fondamentali alla base della propria legislazione incentivante l'associazionismo.

Si può ritenere, infatti, che le Regioni siano dotate di un potere dispositivo esclusivamente nella distribuzione delle funzioni ad esse attribuite in attuazione della L. 59/1997 e del D.Lgs. 112/1998<sup>42</sup>.

In questo contesto, in ogni caso, è necessario ricordare anche il ruolo svolto da enti territoriali diversi, ed in particolare dalle Province, cui spettano rilevanti compiti in materia di programmazione territoriale, con particolare riferimento alla formazione del piano territoriale di coordinamento, che, nel rispetto dei programmi regionali, deve essere formato con il concorso dell'attività di programmazione assegnata ai Comuni.

40 Pietro Rizzo "Commento all'art. 6 della L. 265/1999" in *Ordinamento degli Enti Locali-Modifiche alla Legge 142, Prime Note-Supplemento al n. 8-9/1999*, pag 27 ss.

41 E non ogni 3 anni, come invece previsto attualmente dall'art. 33 del D.Lgs. 267/2000

42 Arturo Bianco, *ult. art. citato*

### 3. Il Consiglio delle Autonomie Locali. Il “modello toscano” delle relazioni istituzionali nell’ordinamento regionale

In questo mutato contesto riveste un’importanza sostanziale l’esplicita previsione in Costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali quale organo di consultazione fra ciascuna Regione e gli Enti Locali ( art. 123 comma 4, Cost. come modificato dalla l. cost. 3 del 2001). La Riforma del Tit. V della Costituzione, ha reso infatti necessaria per tutti gli Statuti regionali l’istituzione di un siffatto organismo consultivo.

La Toscana, in realtà, aveva già precorso la riforma costituzionale, istituendo il suo CdAL ancor prima del 2001 con l’emanazione della L.R. n. 22 del 21 Aprile 1998 poi modificata dalla L.R. n. 36/2000, la quale disciplinava già dettagliatamente quest’organo collocandolo presso il Consiglio regionale<sup>43</sup>.

Grazie infatti alla lungimiranza politica e alla sensibilità alle questioni istituzionali riconosciuta al presidente della Regione dell’epoca, Vannino Chiti, all’impegno di Simone Ziliani, allora assessore alle riforme istituzionali e di Angelo Passaleva, presidente del Consiglio Regionale, nel quadro di un’intesa istituzionale forte tra i gruppi politici del Consiglio Regionale e anche grazie al fatto che le rappresentanze toscane delle autonomie locali erano pronte a svolgere un ruolo da protagoniste, lo stato dei rapporti istituzionali tra Regione ed autonomie locali al momento della riforma costituzionale si presentava già particolarmente buono<sup>44</sup>.

Tale rapporto era caratterizzato infatti da un significativo impianto di deleghe già operante da tempo, nonché da alcune importanti innovazioni istituzionali che ponevano la Toscana all’avanguardia in questo cruciale settore e pertanto particolarmente ricettiva e favorevole alla riforma nazionale<sup>45</sup>.

Le leggi a cui facciamo riferimento<sup>46</sup>, per quanto qui interessa prevedevano una procedura concertativa tra Regioni ed Enti Locali, finalizzata alla definizione dei livelli e delle modalità ottimali per l’esercizio delle funzioni, nonché alla valutazione periodica del processo di trasferimento.

Parallelamente, come dicevamo, la Toscana volle realizzare un nuovo organismo di raccordo con gli enti locali: il CdAL<sup>47</sup>.

Si tratta di un soggetto assembleare di secondo grado, rappresentativo di tutti gli Enti Locali della Regione, istituito presso il Consiglio Regionale, dal quale, nella versione data dalla legge n. 22, riceve le risorse umane strumentali e finanziarie per il proprio funzionamento, esprime parere obbligatorio non vincolante sulle proposte di legge e di deliberazione di interesse degli Enti Locali, prima della loro approvazione da parte del Consiglio Regionale.

Tale parere ha assorbito e sostituito le consultazioni dei singoli enti locali che erano precedentemente svolte dalle commissioni consiliari competenti.

Nel 2000, per conferire un più stabile assetto a questo organismo, la Regione riforma la sua legge istitutiva, modificando composizione, modalità di nomina, competenze e

43 Alberto Chiellini, C. Orione “L’esperienza del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana” in *Il ruolo delle assemblee elettive*, Firenze, ottobre 2004, pag 71 ss.

44 Alessandro Pesci, “In toscana si afferma il sistema regionale delle autonomie locali” in *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, ottobre 2004, pag. 12.

45 Vedi in particolare la L.R. 77/95 che prevede un’impostazione del sistema autonomistico regionale, basato sul principio di sussidiarietà, per il quale si riservano alla competenza regionale, oltre alle funzioni di programmazione, controllo e alta amministrazione, “le sole funzioni amministrative corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge”.

46 L.R. n. 85, 87, 88 del 1998

47 Alberto Chiellini, “Il Consiglio delle Autonomie Locali nel dibattito nazionale e nell’esperienza della Regione Toscana” in *Le Regioni*, n. 3/2001, pag. 587 ss.

effetti d'esercizio del CdAL .

I componenti, a parte quelli di diritto, che sono i presidenti delle Province e sindaci dei Comuni capoluogo, sono eletti in secondo grado- e non più designati dalle associazioni- tra i sindaci, i presidenti delle comunità montane, i presidenti dei consigli comunali e di quelli provinciali.

Rispetto alla legge del 1998 non sono più contemplati i consiglieri comunali e provinciali nell'intento di conferire al CdAL una rappresentanza di tipo istituzionale e non politica, così proprio per accentuare quest'elemento della rappresentanza la sua durata in carica è rapportata a quella del mandato amministrativo e non più alla legislatura regionale.

Il modello toscano distingue la concertazione tra Giunta e associazioni<sup>48</sup> dalla consultazione tra Consiglio e CdAL però, ai fini di un raccordo complessivo del sistema, evita una separazione assoluta delle due fasi, prevedendo che i presidenti delle associazioni siano comunque invitati permanenti alle sedute del CdAL , così come il presidente del CdAL partecipa alle sedute del Tavolo di concertazione, pur senza sottoscrivere le intese che in esso si realizzano.

Fin dal primo avvio, il Consiglio delle autonomie dimostra di esercitare un'ampia funzione di raccordo e valorizzazione delle autonomie locali, sia mediante l'esercizio del ruolo istituzionale di tipo consultivo tramite pareri obbligatori che, seppure non vincolanti, se disattesi dal Consiglio devono quantomeno comportare un'adeguata motivazione, sia mediante attività di servizio , informazione e documentazione nei confronti degli enti locali.

E' importante sottolineare che al risultato sicuramente positivo dato dall'esperienza del CdAL ha contribuito in maniera significativa anche lo stretto rapporto operativo e di confronto tra CdAL stesso e le associazioni regionali locali, sviluppando un'impostazione unitaria sui temi di fondo presenti nell'agenda politica, garantendo in tal modo un'efficace opera di confronto e sollecitazione alla Regione, ma anche di sostegno a quest'ultima nei rapporti, spesso problematici, con il Governo centrale<sup>49</sup>.

Concertazione e consultazione quindi in Toscana si sono integrate tra loro senza contrapporsi ma anzi potenziandosi a vicenda.

L'altra parte del c.d. "modello toscano", il Tavolo di concertazione, è una sede politica di massimo vertice, composto come dicevamo dai presidenti delle associazioni regionali degli enti locali, dal presidente della Giunta regionale, dall'assessore ai rapporti con gli enti locali nonché dal presidente del CdAL, il quale però per non precostituire l'autonomo giudizio del CdAL, non sottoscrive le intese e infine dagli assessori regionali di volta in volta competenti in relazione agli atti esaminati.

Tale sede politica è l'unica che esprime formalmente, ai fini delle conseguenti decisioni da parte della Giunta regionale, la sussistenza o meno di un'intesa politico-istituzionale tra Regione e enti locali in ordine agli schemi di proposte di legge e di atti programmatici che si intendono assumere.

Il Tavolo tiene sì conto di tutti i lavori preparatori fino a quel punto svolti e delle verifiche formali ed informali realizzate tra assessorati e rappresentanze delle autonomie locali, ma non è condizionato nel suo giudizio da attività preparatorie.

In seguito, ricercate le massime politiche intese e posizioni comuni tra tutti i soggetti pubblici, è necessario un confronto con i soggetti privati, rappresentanti di categorie e di interessi di carattere settoriale, tramite il rapporto tra il Tavolo interistituzionale e Tavolo di concertazione con le rappresentanze economiche e sociali.

Si vuole con ciò affermare che, nel quadro del nuovo Tit. V della Costituzione, le auto-

<sup>48</sup> Urpt, Anci, Uncem, Legatonomie.

<sup>49</sup> Alberto Chiellini,, "I rapporti istituzionali Regioni-Enti Locali in Toscana", Consiglio delle Autonomie Locali, Firenze, ottobre 2004, pag. 32 ss.

nomie regionali e locali, al di là dei possibili divergenti interessi, devono costituire un sistema unitario che si muove nel più vasto contesto della governance.

In conclusione, possiamo senza dubbio affermare il ruolo di capofila della Regione Toscana in questo settore, quale Regione portatrice non solo di una prima sperimentazione ma anche di un'ulteriore riflessione e modifica, dopo il primo avvio di quel Consiglio delle Autonomie Locali che, nel frattempo, per effetto della sopravvenuta riforma del Tit. V della parte seconda della Costituzione, è divenuto per tutte le Regioni un adempimento statutario obbligatorio.

L'esperienza toscana, di conseguenza, ha suscitato un notevole interesse sia presso le altre Regioni che in sede dottrina.

Per ora, nei non molti testi statutari approvati, è facile cogliere un forte richiamo a questa esperienza per quanto attiene almeno alle disposizioni relative al Consiglio delle Autonomie Locali, mentre del tutto sporadici sembrano essere gli elementi che attengano al rapporto concertazione-consultazione.

In ogni caso questa verifica potrà essere integralmente effettuata solo al momento in cui tutti gli Statuti regionali saranno stati approvati e le relative leggi attuative emanate.

#### 4. Potestà legislativa in materia di forme associative

Al fine di una corretta ricostruzione delle disposizioni costituzionali, soprattutto nell'ottica di un'esatta comprensione del ruolo che può attribuirsi alle Regioni, è fondamentale mettere a fuoco alcuni rilevanti e controversi aspetti di alcune questioni che assumono carattere preliminare.

Riguardo la parte concernente le forme associative tra enti locali, attualmente contenuta nel Capo V tit. II T.u.e.l. si pone il problema pregiudiziale del soggetto competente a disciplinare la materia, ovvero se essa competa allo Stato o alle Regioni<sup>50</sup>.

La questione, com'è facilmente intuibile, è di primaria importanza.

Prima della riforma costituzionale, l'allora vigente testo dell'art. 128 Cost. riservava allo Stato l'intera disciplina dell'ordinamento degli enti locali ben più ampiamente di quanto oggi disponga l'art. 117 co. 2 lett. p) che letteralmente attribuisce alla legge dello Stato la disciplina delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Nell'ambito di tale contesto, il T.u.e.l. (D.Lgs. 267/2000) aveva regolato le forme tipiche di cooperazione tra enti locali demandando ai legislatori regionali solo la disciplina in tema di Comunità montane e di incentivazione alla costituzione di forme associative.

Detto questo, in seguito alla Riforma Costituzionale, la quale ha notevolmente ampliato sia l'autonomia degli enti territoriali originari, sia la potestà legislativa regionale, è assai dubbio che competa ancora allo Stato, individuare in modo uniforme e generale, i modelli associativi tra enti locali.

La tesi sostenuta dalle Regioni<sup>51</sup> e, ad onor del vero, condivisa da molti autorevoli studiosi<sup>52</sup>, riserva alle Regioni stesse la competenza ad individuare le regole e la tipologia delle forme associative; ovvero i loro tratti ordinamentali, salvaguardando nello stesso tempo l'autonomia statutaria e normativa dell'ente territoriale per la parte concernente, rispettivamente, la forma di governo e l'organizzazione interna.

Si registrano, in verità, anche altre tesi, come quella che riserva all'autonomia normativa degli enti locali la scelta delle soluzioni associative e di cooperazione, o l'altra che

50 Luciano Vandelli, "Riforma per i diritti, Materiali sull'attuazione del Tit. V della Cost.", Bologna, Settembre 2005, pag. 20 ss.

51 Luciano Vandelli, ultimo Art. citato, pag. 21 ss.

52 Cfr. ad es. F. Merloni, "Il destino dell'ordinamento degli enti locali e del relativo Testo Unico nel nuovo Titolo V della Costituzione", Regioni, 2002, pag. 438; G. Rolla, "Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti", Regioni, 2002, pag. 336.

individua nell'art. 2 co. 4 lett.c L. 131/2003 (c.d L. La Loggia, la quale rappresenta il più rilevante provvedimento legislativo di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Tit. V Cost.) il fondamento della competenza legislativa statale in tema poiché prevede, nell'ambito della definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, l'individuazione da parte dello Stato del livello ottimale per la gestione "anche associata" delle funzioni medesime.

Com'è evidente, la situazione interpretativa risulta ancora ben lontana da una soluzione pacifica e condivisa.

Nondimeno, la tesi della sussistenza di una potestà legislativa regionale<sup>53</sup> trova riscontri positivi vari: nel dato letterale (l'omessa inclusione nell'art. 117 co. 2 Cost. di ogni riferimento alle forme associative, l'abrogazione dell'art. 128 Cost); nel dato sistematico( si consideri il ruolo d'impulso nel processo di aggregazione intercomunale da sempre riconosciuto dal diritto positivo alle Regioni previsto anche dall'art. 3 L. 142/1990) e infine sotto il profilo storico (si pensi all'evoluzione della disciplina degli enti associativi sovra-comunali nella legislazione regionale degli anni '70 in tema di comprensori, associazioni, circondari e l'ampia potestà legislativa in materia di Comunità montane)

La disciplina dei modelli intercomunali, infatti, è strettamente collegata alla corretta allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei nuovi principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118 Cost.: ed è inconfutabile che, nel quadro costituzionale vigente, la potestà di allocare le funzioni amministrative, in virtù della competenza legislativa concorrente ex 117 co. 3 Cost. e generale residuale ex 117 co. 4 Cost. spetta in via di principio alle Regioni, tranne che per le competenze tassativamente riservate al legislatore nazionale dall'art. 117 co. 2 compresa l'individuazione delle "sole funzioni fondamentali" dei Comuni.<sup>54</sup>

Per concludere sul punto, è opportuno sottolineare il fatto che a tutt'oggi non si rinven-gono pronunce della Corte Costituzionale successive alla riforma del 2001, sulla titolarità allo Stato o alle Regioni della potestà legislativa in materia di forme associative.

Purtroppo abbiamo perso l'occasione di un pronunciamento della Suprema Corte in merito, poiché, in seguito all'impugnazione governativa di una disposizione del nuovo statuto ligure (art. 68 Statuto Liguria), il quale attribuiva alla potestà regionale di "istituire e disciplinare nuovi enti locali territoriali non previsti direttamente dall'art.114 Cost.", la Regione Liguria si adeguò prontamente ai rilievi del Governo, eliminando dal proprio statuto la disposizione impugnata.

Tuttavia, alcuni elementi importanti si fanno rinvenire nella giurisprudenza costituzionale risalente, in merito a forme di cooperazione intercomunale e sul ruolo delle Regioni nella distribuzione di funzioni amministrative.

Una delle principali può essere individuata nella sentenza C.Cost. n. 876/1988 in cui si decretava l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia di Trento istitutiva di nuovi enti locali intercomunali: i comprensori, concepiti come enti autonomi che traevano legittimazione da un'elezione a suffragio universale e diretto, di conseguenza enti politici parioridinati nella sostanza ai Comuni.

Nella precedente sentenza C.Cost.n. 107/1976 si dichiarava a sua volta l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia la quale determinava la nascita dei consigli di quartiere, in quanto ne prevedeva anch'essa la nomina a suffragio universale diretto e perciò in contrasto secondo la Corte, con l'art.5 della Costituzione.

La lettura data dalla Corte Costituzionale dell'art. 5 Cost. teneva infatti ben distinti i

53 A. Ruggeri, "Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali", *Relazione al Convegno su regionalismo differenziato*, Messina, 18-19 ottobre 2002

54 A. D'Aloia, "Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni" in *Le Regioni*, 6/2003, pag. 141 ss.

concetti di autonomia e di decentramento e riservava l'attuazione della prima alla legislazione statale.

In concreto, l'istituzione di nuovi enti territoriali, dotati di autonomia politica, ad opera delle Regioni, contrastava con l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali tipici individuati dagli artt. 114 e 128 Cost., costituenti declinazioni del principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost.

Dunque, se già nel precedente panorama costituzionale, la potestà legislativa regionale in ordine alla disciplina degli enti territoriali di secondo grado, seppur riferita a Regioni a statuto speciale, veniva pacificamente ammessa, a maggior ragione oggi, in coerenza con le argomentazioni interpretative sovra esposte, la materia dovrebbe rientrare nella potestà legislativa regionale. Si consideri infine la riflessione di un'attenta dottrina (Cerulli-Irelli, atti del Convegno di Varenna 2004) che ritiene ormai identificati l'uno con l'altro nella loro attuazione i principi di autonomia e decentramento, e che individua nello sviluppo del processo di aggregazione e associazione intercomunale il solo strumento possibile per rendere effettivo il principio di sussidiarietà.

Sul punto tornano anche due recenti sentenze che hanno ritenuto costituzionalmente legittime alcune disposizioni degli Statuti delle Regioni Toscana ed Emilia Romagna.

Lo Statuto della Regione Toscana conferisce alla legge regionale il potere di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare i contenuti minimi di uniformità nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie.

Tale previsione ha superato il vaglio della Corte Costituzionale per la quale è ammissibile una deroga rispetto al criterio generale che riserva alla competenza regolamentare degli enti locali l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite; deroga che è conforme all'art. 117 sesto comma come attuato dall'art. 4 comma 4 della L. n. 131/2003, secondo cui la potestà regolamentare dell'ente locale in materia si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali che ne assicurino i requisiti minimi di uniformità.

Per quanto riguarda invece la Regione Emilia Romagna, lo Statuto, nel disciplinare le modalità di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, prevede che la Regione possa definire durata e finalità dell'affidamento.

Secondo la Corte Costituzionale, nella sentenza 379 del 2004, tale previsione non si pone in contrasto né con l'art. 114 né con il 118 Cost., in quanto il conferimento di funzioni amministrative tramite apposite leggi regionali "presuppone sia una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sia la perdurante ricerca del migliore modello possibile di organizzazione del sistema."

In tale complesso scenario, ricordiamo, s'inseriva, infine, il testo del d.d.l. di riforma costituzionale, nel quale era stata inclusa al comma 7 dell'art 118, un'ambigua disposizione, che avrebbe demandato ad una futura legge bicamerale il compito di favorire "l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane attribuendo a tali forme associative la stessa autonomia riconosciuta ai comuni".

Tale disposizione sembrava precludere ad una probabile riattrazione nell'orbita statale delle politiche di incentivazione all'associazionismo tra piccoli comuni, inclusa la previsione di una disciplina ordinamentale che, in contrasto con l'art. 114 Cost., configura gli enti associativi con lo stesso grado di autonomia riconosciuto ai comuni.

Qualora una disposizione del genere fosse stata definitivamente approvata, il ruolo delle Regioni ne sarebbe risultato profondamente condizionato, sia con riguardo alle politiche di riordino territoriale e alla differenziazione dei modelli associativi, sia anche rispetto alla disciplina di organizzazione e allocazione delle funzioni amministrative nella materie di competenza regionale

## 5. La questione delle funzioni fondamentali

Come già ricordato, la L. 131/2003, all'art. 4, non si limita a prevedere la revisione delle disposizioni in materia d'enti locali, ma delega altresì il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti ad individuare le "funzioni fondamentali" di comuni, province e città metropolitane ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. p) della Cost.

La rilevanza di tale delega è facilmente intuibile, giacché lo Stato potrà individuare funzioni fondamentali anche nelle materie di competenza legislativa delle Regioni.

Di conseguenza, tali funzioni sono sottratte alle scelte allocative delle Regioni e rientrano nell'esclusiva competenza statale.

Pertanto è chiaro che dipenderà dall'esercizio della delega legislativa lo spazio riconosciuto al legislatore regionale nel processo di conferimento delle funzioni amministrative all'interno del sistema delle autonomie territoriali, e, all'interno di queste, alle loro forme associative.

Proprio rispetto all'interpretazione della formula "funzioni fondamentali" si è aperto un dibattito interpretativo<sup>55</sup>.

I dubbi investono in primo luogo l'ambito oggettivo della formula, in altre parole se per funzioni fondamentali devono intendersi solo quelle di carattere strumentale all'esercizio delle competenze degli enti locali, in altre parole legate all'esistenza e operatività dell'ente stesso, ovvero, se dovessero estendersi anche a quelle relative alle competenze e funzioni svolte da questi enti, cioè essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità.

La dottrina ha inoltre esaminato il rapporto intercorrente tra gli artt. 117 co. 2 lett. p) e 118 Cost., in base al quale i comuni, le province e città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie, a cui si aggiungono quelle conferite con leggi statali e regionali.

Sul significato giuridico di questi termini sono state prospettate diverse interpretazioni<sup>56</sup>. Secondo una certa impostazione di dottrina, le funzioni proprie dovrebbero coincidere con le funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane.

Secondo altra tesi, le funzioni proprie sarebbero quelle già spettanti agli enti territoriali in base alla normativa vigente all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Un'ulteriore posizione sottolinea invece la necessità di ripartire le funzioni in : fondamentali (attribuibili con legge dello Stato a tutti gli enti del medesimo tipo ); proprie ( attribuibili dallo Stato o dalle Regioni e potenzialmente differenziate in base al principio di adeguatezza, tra gli enti territoriali del medesimo tipo ); ed infine conferite, ovvero, quelle allocabili a livelli territoriali estesi , cioè sovracomunali, rispetto al comune, al fine di garantirne l'esercizio unitario. Può, in sintesi, affermarsi che la questione resta ancora aperta e solo lo sviluppo concreto ad opera del legislatore statale e regionale da una parte e, con ogni probabilità, l'opera della giurisprudenza costituzionale saranno in grado di orientare la riforma verso l'una o l'altra soluzione.

Una lettura convincente sembra quella secondo cui le funzioni fondamentali sarebbero il nucleo minimo di funzioni essenziali non suscettibili di allocazione differenziata, caratterizzanti l'identità stessa dell'ente locale indipendentemente dalle sue specifiche connotazioni territoriali e demografiche<sup>57</sup>.

Quest'ultima lettura, d'altronde, è stata fatta propria anche dalle Regioni, che, in sede

55 Aa.Vv., " Riforme per i diritti - Materiale sulla attuazione del Tit. V della Costituzione", Bologna, settembre 2005, pag. 30.

56 Aa.Vv., *Ultima opera citata*, pag. 31

57 Giovanni Serges, "La centralità del Comune nella gestione delle funzioni e dei servizi in riferimento al nuovo quadro costituzionale" in *Atti del Convegno sulla gestione dei servizi associati in Umbria*, Perugia, 6 marzo 2002, Ed. Anci Umbria, pag. 27 ss.

di Conferenza Unificata, hanno rilevato che, se le funzioni fondamentali vanno individuate nel nucleo minimo e indefettibile di competenze assegnate a ciascun livello di governo, non suscettibili di allocazione differenziata non dovrebbe, quindi, spettare allo Stato la individuazione di criteri per la loro gestione in forma associata.

Al di là di queste condivisibili affermazioni, anche per questa seconda delega, la cui attuazione costituisce un tassello essenziale del nuovo quadro normativo statale per gli enti locali e le loro forme associative, sarà necessario ancora un periodo di ulteriore elaborazione.

## 6. I compiti specifici assegnati alle Regioni

Alla Regione sono assegnate specifiche competenze per l'incentivazione delle forme di cooperazione<sup>58</sup> e di gestione associata delle funzioni e dei servizi degli enti locali, funzioni<sup>59</sup> che si possono sintetizzare nei punti di seguito elencati.

Individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, da svolgere eventualmente in forma associata da parte dei comuni di minori dimensione demografica.

Tale individuazione deve avvenire nel rispetto di forme concertative, da attuare nelle specifiche sedi previste dalla legislazione regionale, garantendo agli enti locali la possibilità-doverosità di esercitarle in forma associata, scegliendo la forma di cooperazione ritenuta più adatta alle singole esigenze ed idonea alle singole realtà territoriali.

Predisposizione, anche in questo caso solo in seguito all'espletamento di procedure concertative con gli enti locali, di programmi di riordino territoriale di individuazione di ambiti territoriali per la gestione sovracomunale di funzioni e servizi.

Tale programma, come detto, non è preordinato alla fusione di enti locali minori, che comunque non è esclusa ma anzi deve essere concretamente incentivata dal legislatore nazionale, che è tenuto, fra l'altro, a stabilire nel programma in questione la corresponsione di contributi ed incentivi alla progressiva unificazione. In tale ottica, la Regione può anche prevedere, all'interno del programma, la modifica di circoscrizioni comunali.

Disciplina tramite la propria potestà legislativa, all'interno del programma triennale, di specifiche forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte degli enti territoriali.

Nell'attuare la finalità in questione, la Regione deve privilegiare quelle forme associative tra comuni che favoriscono al massimo l'integrazione tra gli enti locali, e quindi, in particolare, la forma dell'unione di comuni. Se da tale unione, su conforme proposta dei consigli comunali dei comuni interessati, e quindi nel rispetto della volontà delle comunità dagli stessi rappresentati, scaturisca la fusione dei comuni stessi, la Regione dovrà corrispondere ulteriori benefici economici rispetto a quelli normalmente previsti per le unioni di comuni di pari dimensione. Da quanto sopra esposto, risulta quindi chiaro che l'avvio e l'esito di molti processi di associazionismo potrà essere fortemente condizionato dalla funzione di stimolo e di impulso che ogni singola Regione saprà esprimere nel prossimo futuro oltre che, ovviamente, dalla capacità delle stesse di garantire agli enti locali coinvolti benefici tangibili quantitativamente significativi

<sup>58</sup> L. Vandelli, E. Barusso, "Autonomie Locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III, art. 1-35", Maggioli, Rimini, 2004, pag 141.

<sup>59</sup> Le funzioni regionali in materia sono essenzialmente disciplinate dall'art. 33 del T.U.E.L.



## Capitolo III

### 1. Le forme associative previste dall'ordinamento

Prima di passare all'analisi del processo di genesi e alla motivazione della scelta, è necessario un breve cenno ai contenuti delle forme di gestione associata. I Comuni possono svolgere le funzioni e i servizi associandosi in una delle tradizionali forme disciplinate dal Testo Unico degli enti locali:

- 1.1. Convenzione (art. 30);
- 1.2. Consorzio (art. 31);
- 1.3. Unione di Comuni (art. 32);
- 1.4. Comunità montana/isolana (art. 27 e ss.);

A parte il caso della semplice convenzione, siamo di fronte a soggetti giuridicamente e finanziariamente autonomi. In particolare l' Unione e la Comunità montana sono veri e propri enti locali dotati di un grado elevato di autonomia politica e organizzativa nonché di solidità strutturale.

E' poi possibile utilizzare altri modelli di collaborazione introdotti dal legislatore regionale quali ad esempio l'Associazione di Comuni.

Va inoltre menzionata la possibilità di cooperare non solo in relazione allo svolgimento di funzioni e servizi, ma con riferimento ad interventi di natura sovracomunale, utilizzando lo strumento dell'accordo di programma (art. 34).

Da ultimo si segnala quella particolare forma di associazionismo che è il patto territoriale, strumento di programmazione negoziata finalizzato allo sviluppo coordinato di più soggetti non solo pubblici, ma anche privati.

Il Comune dispone di ampi poteri decisionali in materia di gestione associata, conformemente al principio autonomistico sancito dalla Costituzione.

In linea generale, l'attivazione o la modifica di forme associative spetta al Consiglio comunale, in forza dell'art. 42 lett. c) del t.u.e.l.

Il soggetto autorizzato alla sottoscrizione dell'atto istitutivo o della convenzione è il Sindaco, in virtù del potere di rappresentanza legale generale dell'ente attribuitagli dall'ordinamento.

#### 1.1. La Convenzione (art. 30 t.u.e.l.)

La convenzione rappresenta la forma associativa più elementare, caratterizzata da un alto grado di flessibilità e da un basso livello d'integrazione.

Si tratta semplicemente di un accordo stipulato da due o più enti locali, al fine di svolgere in maniera coordinata determinate funzioni o servizi, utilizzando le strutture e le risorse messe a disposizione da ciascuno degli enti partecipanti, allo scopo di ottenere organi tecnici maggiormente dotati di risorse strumentali e di personale e pertanto maggiormente in grado di rispondere alle esigenze della collettività<sup>60</sup>.

La convenzione è lo strumento di cooperazione più diffuso, in quanto consente di superare il frazionamento dell'azione amministrativa nel pieno rispetto delle prerogative e dell'identità dei soggetti aderenti<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> F. Carigella, A. Giuncato, F. Romano, "L'ordinamento degli enti locali nel testo unico"; Ed. Maggiola, 2001, pag. 144 ss.

<sup>61</sup> A. Vigneri, S. Riccio, "Nuovo ordinamento degli enti locali e status degli amministratori", Ed. Maggioli, Rimini, 1999 pag. 50 ss.

## Il procedimento

La fase istruttoria del procedimento che produce la convenzione si avvia con la definizione di una proposta di schema di convenzione elaborata dagli uffici, in attuazione di indirizzi indicati dai documenti programmatici dell'ente proponente o definiti dalla Giunta in fase di loro realizzazione<sup>62</sup>. Le valutazioni tecniche in merito agli aspetti giuridici, organizzativi e finanziari si intrecciano in questa fase alle valutazioni eminentemente politiche che hanno dato impulso all'iniziativa istruttoria, dando basi e contenuti alla negoziazione da avviare con quegli enti locali che si ritiene possano essere interessati.

La negoziazione<sup>63</sup>, che può essere intesa quale parte integrante della fase istruttoria, può prendere avvio con la convocazione, da parte dell'ente proponente, di una conferenza dei servizi, alla quale partecipano i rappresentanti degli altri enti. Il verbale finale della conferenza indicherà gli esiti della negoziazione compiuta e, in caso di accordo raggiunto, definirà lo schema di convenzione da sottoporre all'approvazione dei rispettivi organi consiliari. Alla conferenza è opportuno che partecipino attivamente non solo gli amministratori ma anche i tecnici direttamente interessati all'elaborazione o valutazione istruttoria dell'atto.

Lo schema di convenzione, ai sensi dell'art. 42 comma 2 lett. c) t.u.e.l., deve essere approvato dai consigli degli enti partecipanti nel medesimo testo e successivamente sottoscritto dal legale rappresentante dell'ente.

## Il contenuto delle convenzioni

L'art. 30 al secondo comma individua il contenuto minimo delle convenzioni, le quali devono stabilire<sup>64</sup>:

I fini. L'ordinamento prevede esplicitamente l'obbligo di indicare i fini<sup>65</sup> allo scopo di elencare le motivazioni che sottostanno all'accordo e le attività da svolgere in forma associata e coordinata. Non è comunque esclusa la possibilità che la convenzione possa contenere clausole di estensione automatica di funzioni e servizi aggiuntivi rispetto a quanto inizialmente indicato. Il suddetto obbligo di contenuto è finalizzato a conferire certezza alle reciproche condizioni negoziate, permettendo tra l'altro di identificare gli oneri e le garanzie che discendono dalla gestione associata delle attività, di assicurare il rispetto delle linee di pianificazione degli enti convenzionati, e, quindi, di definire a preventivo le condizioni di equilibrio finanziario.

La durata. La dottrina si è a lungo confrontata con il tema dell'obbligo all'indicazione della durata. Alcuni ritengono che, non comportando la sottoscrizione della convenzione, rinuncia alla titolarità delle funzioni e non essendo tanto meno preordinata alla fusione degli enti, la stessa deve necessariamente avere una durata determinata. E' pur vero che nessun limite sembra potersi imporre all'autonomia negoziale degli enti nel definire la durata degli accordi stipulati, purchè, allo scadere del termine o al mutamento di volontà di uno degli enti convenzionati, siano debitamente previste le modalità attraverso le quali procedere alla revisione o risoluzione dei rapporti convenzionali.

Non può essere inoltre esclusa la possibilità di inserire clausole di rinnovo tacito della convenzione, ove il silenzio degli enti contraenti venga ad essere inteso quale manifestazione di volontà al rinnovo della scadenza.

Si ritiene da ultimo ammissibile che gli enti contraenti concordino espressamente la riso-

62 Marco Mordenti, "La gestione associata delle funzioni negli Enti Locali", Ed. Maggioli 2003, pag. 79 ss.

63 Marco Mordenti, ultima opera citata, pag 98 ss.

64 Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 942

65 F. Carigella, A. Giuncato, ultima opera citata, pag 147 ss.

luzione dell'accordo nel caso in cui, esperiti tutti i tentativi di consultazione, risulti che gli obblighi determinati non siano stati assolti secondo modalità stabilite<sup>66</sup>.

Le forme di consultazione degli enti contraenti

Devono essere individuati gli organi o i soggetti che nel corso della medesima devono consultarsi periodicamente per verificare l'andamento della gestione e la permanenza delle ragioni di interesse pubblico al proseguimento del rapporto.

La natura negoziale della convenzione impone infatti l'obbligo di definire le forme e le modalità attraverso le quali gli enti convenzionati verificano il rispetto degli accordi, confrontano le reciproche posizioni, si consultano al fine di garantire lo svolgimento coordinato delle attività associate e predispongano le eventuali misure correttive. La conferenza dei sindaci, dei presidenti o dei loro delegati, in rappresentanza di ciascun ente convenzionato, sembra rappresentare la forma che maggiormente ricorre negli accordi convenzionali.

Non è comunque esclusa la possibilità di prevedere espressamente in convenzione conferenze di servizi anche esclusivamente composte da tecnici qualora la natura delle funzioni e dei servizi svolti in modo coordinato richieda periodici confronti tra i responsabili delle gestioni.

La convenzione disciplina espressamente la procedura di convocazione indicandone peraltro i soggetti titolari. Qualora si decida di ricorrere alla conferenza, è opportuno indicare i requisiti di validità dell'adunanza in termini di partecipazione minima.

La convenzione, prevedendo la possibile inefficacia delle normali forme di consultazione, può disciplinare la gestione dell'eventuale contenzioso tra gli enti consorziati, evitando il ricorso al giudice ordinario competente a dirimere le controversie insorte<sup>67</sup>.

D) I rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie

Devono essere espressamente previste le modalità di ripartizione dei costi del convenzionamento e devono essere previsti specificamente gli obblighi reciproci quali ad esempio la messa a disposizione di uffici o macchinari, la presenza in servizio del personale.

La convenzione dovrebbe in particolare prevedere l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento coordinato delle attività oggetto dell'accordo, nell'arco temporale di durata. Qualora non risulti possibile dare conto in termini quantitativi delle risorse da mettere a disposizione, a causa dell'indeterminatezza delle condizioni di gestione complessive dell'accordo, la convenzione dovrebbe quanto meno indicare i criteri generali di ripartizione, rimandando alle forme di consultazione previste l'ultima definizione delle previsioni finanziarie.

Pur non essendo espressamente previsto dall'art. 30 del t.u.e.l., si ritiene opportuno che la convenzione definisca, almeno in linea di massima, gli assetti organizzativi e procedurali sulla base dei quali provvedere allo svolgimento coordinato delle attività. In modo specifico, è opportuno che la convenzione individui un ente coordinatore, al quale spetterà l'obbligo di definizione organizzativa delle attività oggetto dell'accordo. Indicazioni ulteriori potranno essere previste in relazione al ricorso all'istituto del comando per l'utilizzo del personale di altro ente convenzionato, nonché alle modalità di attivazione delle risorse strumentali.

Da ultimo l'esercizio di funzioni e servizi che comportano rapporti diretti con la cittadi-

<sup>66</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 80.ss.

<sup>67</sup> R. Ferrara, "Intese, convenzioni e accordi amministrativi" in *Digesto disc. pubbl.*, VIII, Torino, pag. 543 ss

nanza possono rendere opportuna la definizione di una specifica disciplina in merito, con riferimento particolare all'articolazione degli orari di apertura degli sportelli.

Nell'ambito della definizione del contesto organizzativo, la convenzione può disciplinare le modalità di adesione di altri enti alla convenzione, evitando, con tale esplicita previsione, la necessità di sottoporre nuovamente lo schema di accordo all'approvazione degli organi consiliari.

A garanzia dell'efficacia dell'accordo ed al fine di rendere possibile la valutazione dei risultati ottenuti dallo svolgimento coordinato delle attività, la convenzione può prevedere specifiche forme di controllo di gestione.

#### E) Il modello organizzativo

Sotto il profilo organizzativo esistono due modelli di gestione associata in convenzione<sup>68</sup> (art. 30 comma 4):

- 1) la semplice delega di funzioni da parte degli enti aderenti all'accordo a favore di uno di essi (comune capofila), il quale in relazione al servizio o alla funzione associata opera in luogo e per conto degli enti deleganti. In questo caso l'onere dell'ente delegato consiste nell'esercitare i servizi e le funzioni mediante le proprie strutture organizzative. L'attività pur essendo svolta dall'ente delegato è imputabile all'ente delegante;
- 2) la costituzione di uffici comuni, i quali operano con il personale "distaccato" dagli enti aderenti alla convenzione ed a cui è affidato l'esercizio delle funzioni o dei servizi pubblici.

In entrambi i modelli di convenzione, gli enti locali cooperano tra loro senza necessità di nuovi soggetti giuridici o di nuovi livelli istituzionali: il singolo ente resta pertanto titolare della funzione.

Nel caso dell'ufficio comune, l'attività è compiuta dal nuovo ufficio per tutti gli enti, evitando duplicazioni di costi, avvicinandosi tale strumento all'istituto dell'avvalimento.<sup>69</sup>

La principale criticità di tale modello organizzativo si ha con riferimento al caso in cui l'attività sia svolta nei confronti dei terzi, laddove possono sorgere problemi circa l'ente a cui gli atti devono essere imputati.

Nel primo caso, invece, l'attività è svolta dagli organi dell'ente delegato e segue lo schema tipico della delega amministrativa.

Quest'ultima modalità di gestione sembra preferibile in quanto ha il pregio di chiarire meglio i rapporti tra gli enti partecipanti e i maggiori oneri ricadenti sull'ente delegato possono essere in parte alleggeriti distaccando eventualmente presso lo stesso il personale in servizio presso l'ente delegante, da solo inidoneo o insufficiente a espletare le funzioni delegate.

#### F) I tipi di convenzioni

Vi sono casi particolari di convenzione.

- i segretari comunali ( art. 98 co. 3, t.u.e.l.);
- il direttore generale (art. 108 co. 3 t.u.e.l.);
- i controlli interni (art. 147 co. 4 t.u.e.l.);

Gli ambiti nei quali vengono maggiormente utilizzate le convenzioni interessano ormai prevalentemente l'esercizio di funzioni amministrative e, solo in forma residuale, la ge-

<sup>68</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 946

<sup>69</sup> P. Rossigni "La convenzione come istituto dell'amministrazione concertata" in *www.diritto.it*

stione in economia di servizi pubblici. Le ipotesi maggiormente ricorrenti riguardano: la programmazione e regolazione dei servizi pubblici nei settori del ciclo integrato delle acque e dell'igiene urbana; la gestione dei tributi comunali; il SUAP.

Recentemente, a seguito della trasformazione di aziende speciali o consortili in società di capitali, alcuni enti locali hanno fatto ricorso all'istituto della convenzione ex art. 30 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 per la disciplina dei rapporti e dei raccordi istituzionali necessari all'esercizio del controllo del capitale pubblico delle stesse società<sup>70</sup>, surrogando così con un istituto tipico del diritto pubblico e specificamente del sistema delle autonomie locali i patti parasociali e di sindacato che per consuetudine, ora codificata, regolano molto spesso i rapporti tra soci privati<sup>71</sup>.

### 1.2. Il Consorzio (art. 31 t.u.e.l.)

Il Consorzio è un ente associativo di enti locali, strumentale ad essi e dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, oggi disciplinato dall'art. 31 del t.u.e.l.

Il Consorzio condivide molti tratti in comune con le aziende speciali, tra cui la finalità principale della gestione dei servizi pubblici, nonché la personalità giuridica, l'autonomia di carattere finanziario e gestionale<sup>72</sup>.

Lo specifico richiamo alla disciplina delle aziende speciali anzi lascia proprio intendere che la finalità dei Consorzi era, nella ratio della norma, quella di consentire agli enti locali di gestire in forma associata servizi pubblici produttivi aventi carattere di imprenditorialità.

Ciò che contraddistingue il consorzio dall'azienda speciale è la gestione associata tra più enti dei servizi, mentre normalmente l'azienda speciale è strumentale ad un solo ente.

La qualificazione di un ente associativo sembra oggi avere una valenza primaria rispetto alle caratteristiche di strumentalità, come desumibile dalla collocazione della sua disciplina all'interno delle forme associative tra enti locali definito dal Capo V del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Per espressa disposizione dell'art. 31, comma 4, del t.u.e.l. che riproduce il testo dell'art. 25, comma 4, della L. n. 142 del 1990, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associativi nella persona del Sindaco, del Presidente della Provincia o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla Convenzione e dallo Statuto. L'Assemblea consortile è quindi composta, per espressa volontà del legislatore, da quegli organi istituzionali titolari della responsabilità amministrativa dell'ente locale consorziato<sup>73</sup>.

L'assemblea consortile, avendo esclusiva competenza all'elezione del Consiglio di Amministrazione e all'approvazione degli atti fondamentali, esercita, nei confronti degli organi amministrativi e gestionali del Consorzio, le stesse funzioni esercitate rispettivamente dal Sindaco e dal Presidente della Provincia ( nomina, designazione e revoca dei rappresentanti) nei confronti del Consiglio di Amministrazione delle aziende speciali (artt. 42, co.2, 50, co. 8, e 114, co. 6, del t.u.e.l.).

<sup>70</sup> Luciano Vandelli, "Ordinamento delle autonomie locali ;1990-2000: dieci anni di riforma", Maggioli ,Rimini, 2000, pag 540

<sup>71</sup> Marco Mordenti, opera citata, pag 85.

<sup>72</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, "Autonomie locali:disposizioni generali. Soggetti.Commento parte I titoli I-III, artt. 1-35, Maggioli,Rimini,2004, pag. 989 ss.

<sup>73</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 985.

### A) Ambito oggettivo di utilizzo del Consorzio

La concreta possibilità per un'amministrazione locale di scegliere tale modello di gestione associata di servizi deve oggi necessariamente confrontarsi con le novità introdotte dalle recenti modifiche alla disciplina dei servizi pubblici locali apportate dalla normativa interna di recepimento del diritto comunitario nonché dalla recente giurisprudenza costituzionale.

L'art. 31 t.u.e.l. prevede tre diversi tipi di consorzio:

il consorzio per la gestione associata di uno o più servizi;

il consorzio per l'esercizio associato di funzioni;

consorzi che gestiscono i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, previsti all'art. 113-bis. Tale ultimo articolo è stato di recente abrogato con sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 2004.

In realtà la distinzione tra i diversi tipi di consorzio aveva motivo di esistere prima della riforma operata con la legge n. 448 del 2001<sup>74</sup> (legge finanziaria per il 2002). Infatti, anteriormente a detta riforma si distingueva tra servizi a carattere imprenditoriale e a carattere non imprenditoriale<sup>75</sup>: pertanto il consorzio sub a) si riferiva ai servizi di tipo imprenditoriale, mentre quello sub c) si riferiva ai consorzi gestori di servizi non di tipo imprenditoriale.

Successivamente con l'art. 14 del D.L. 30 settembre n. 269 convertito con modificazioni nella L. 326 del 2003, al fine di adeguarsi ai concetti elaborati dal diritto comunitario, i servizi pubblici locali sono stati distinti in servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica. I primi sono oggi disciplinati dall'art. 113 del t.u.e.l. e dalla normativa di settore; i secondi trovavano la propria disciplina nell'art. 113 bis.

Con riferimento ai servizi con rilevanza economica, la normativa prevede che la titolarità del servizio venga conferita (art. 113 co. 5) esclusivamente a società di capitali.

Non sembra pertanto possibile oggi una gestione per mezzo di consorzio.

Con riferimento invece ai servizi privi di rilevanza economica, si deve dar atto che la sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 27 luglio 2004, nell'affermare che il settore, a differenza dei servizi a rilevanza economica, non rientra nel concetto di tutela della concorrenza, di competenza statale ai sensi dell'art. 117 della Cost. lett. e), ha proceduto ad abrogare l'art. 113 bis non potendo il legislatore statale disciplinare nel dettaglio nel settore.

Per i servizi locali che - in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari - appaiono privi di "rilevanza economica", ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale. Ed è ben possibile che tali servizi vengano svolti in forma associata anche mediante consorzio.

Ne consegue che, nel mutato scenario, rimane invariata la possibilità di costituire un Consorzio per l'esercizio di funzioni amministrative, mentre sembrerebbe tornare in auge la figura del Consorzio per la gestione di uno o più servizi diversi da quelli di cui all'art. 113, e cioè a servizi che non riguardino attività economiche.

Al consorzio per l'esercizio associato di funzioni, pur non potendosi definire un ente locale, si applicano le norme del t.u.e.l. Si ricorda sul punto, che l'art. 2 del t.u.e.l. nel primo comma individua gli enti locali, mentre al comma 2 prevede che "Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi

<sup>74</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 990

<sup>75</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 991.

rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali”.

Si possono a questo punto evidenziare elementi di analogia tra l’Unione di Comuni ed il Consorzio di funzioni.<sup>76</sup>

Sia l’Unione di Comuni che i Consorzi sono destinati ad esercitare solo funzioni di competenza degli enti pubblici territoriali aderenti, cioè quelle funzioni aventi carattere di atti e provvedimenti amministrativi.

Un carattere distintivo saliente tra le due figure è dato dalla possibilità per l’Unione di Comuni di esercitare una pluralità di funzioni, mentre il Consorzio di funzioni può essere costituito per l’esercizio di una sola funzione.

Va peraltro sottolineato come altre forme di gestione associata si prestino assai meglio del Consorzio all’esercizio congiunto di funzioni amministrative, in considerazione anche del limite di cui all’art. 31 comma 6 in base al quale tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

Alla figura del Consorzio per la gestione di uno o più servizi si potranno invece ancora applicare le norme previste per le aziende speciali in materia di finanza, contabilità e regime fiscale.

In tal senso occorre richiamare il D.M. 26 aprile 1995 con il quale viene adottato per le aziende speciali uno schema di bilancio di fatto omologato allo schema civilistico, superando tutte le residue differenziazioni tra il sistema contabile degli enti strumentali e dell’impresa privata.

L’estensione della facoltà per gli enti locali di esercitare funzioni amministrative, oltre che gestire servizi, tramite Consorzio, introdotta dall’art. 5 del D.L. 28 agosto 1995, n. 361, stravolge l’iniziale impianto definito dall’ordinamento degli enti locali del 1990 che mirava a definire la Convenzione come forma associata per lo svolgimento coordinato di funzioni o di servizi gestiti in economia ed il Consorzio come forma associata di servizi normalmente gestiti, attraverso atti strumentali.

E d’altra parte l’esclusione dei servizi di rilevanza economica dall’ambito oggettivo del consorzio lascia ben poco spazio a questo modello associativo, la cui scelta oggi appare del tutto residuale, per quanto molti consorzi continuino oggi a sopravvivere<sup>77</sup>.

## B) Il procedimento

Tramite Convenzione, gli enti locali ed eventualmente gli altri enti pubblici autorizzati, indicano, ancor prima della costituzione del Consorzio, le finalità e la durata del nuovo ente associativo, disciplinano i reciproci rapporti giuridici e finanziari e definiscono i rispettivi obblighi e garanzie, la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni ad un comune, secondo i principi propri delle convenzioni disposti dall’art. 30.

A tal fine, gli organi consiliari degli enti coinvolti approvano a maggioranza assoluta dei componenti la Convenzione, unitamente allo statuto del Consorzio<sup>78</sup>.

La necessità di definire un chiaro quadro di rapporti istituzionali è ulteriormente rafforzata dalle previsioni in merito al contenuto obbligatorio della Convenzione. Ai sensi del comma 3, dell’art. 31, del t.u.e.l., infatti, quest’ultima deve regolare le nomine e le competenze degli organi consortili, e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del Consorzio al fine di permettere l’esercizio della funzione di vigi-

<sup>76</sup> Angela Frascini, Franco Osculati, "La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali"; Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive, POLIS Working paper n.71, Marzo 2006, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", pag. 34.ss.

<sup>77</sup> Sito internet ANCI [www.camelot.anci.it](http://www.camelot.anci.it)

<sup>78</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 95.

lanza e controllo. Con specifico riferimento alle nomine e alle competenze degli organi consortili, la Convenzione deve rispettare quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'art. 50, e dalla lettera m) del comma 2, dell'art 42, del t.u.e.l., in materie di riparto di competenze tra il Sindaco o il Presidente della Provincia da un lato ed i rispettivi Consigli dall'altro, in tema di nomine dei rappresentanti degli enti locali presso enti, aziende e istituzioni.

Se la Convenzione definisce l'accordo associativo e la disciplina dei rapporti tra associati, lo Statuto deve disciplinare il funzionamento della gestione associata dei servizi o delle funzioni, nonché l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

Alla luce di tale principio di differenziazione, ai Consorzi non è riconosciuta autonomia statutaria e quindi qualsiasi modifica allo statuto è operata con deliberazione della maggioranza assoluta degli enti locali consorziati<sup>79</sup>. Al fine di non irrigidire gli assetti organizzativi dell'ente risulta quindi opportuno che la disciplina di dettaglio sia riservata ad atti regolamentari approvati dal Consiglio di Amministrazione del Consorzio.

La disciplina statutaria in materia di atti fondamentali del Consorzio, dovrà necessariamente tener conto del disposto di cui al comma 8, art. 114 t.u.e.l., con riferimento ai seguenti atti:

- il piano-programma comprendente un contratto di servizio che disciplini rapporti tra enti locali ed ente strumentale;
- il bilancio economico di previsione pluriennale e annuale;
- il conto consuntivo e il bilancio d'esercizio.

La Convenzione e lo statuto fissano la quota di partecipazione degli enti al Consorzio, che è generalmente proporzionale al conferimento patrimoniale effettuato da ciascun ente consorziato. I conferimenti finanziari o in natura, concorrono alla definizione del capitale di dotazione, elemento sostanziale dell'autonomia patrimoniale della persona giuridica. Nel caso specifico dei Consorzi di funzioni, qualora il Consorzio non necessiti di consistenti dotazioni impiantistiche o di considerevoli capitali di investimento, la quota di partecipazione può essere correlata ad altri parametri, come, ad esempio, la popolazione residente, il bacino di utenza, la media annuale della consistenza dell'erogazione di servizi, l'ammontare dei corrispettivi incassati<sup>80</sup>.

La Convenzione definisce, come sopra accennato, la disciplina dei rapporti finanziari tra gli enti consorziati e tra questi ed il Consorzio, con riferimento innanzi tutto:

ai beni o servizi conferiti al Consorzio;

alla copertura dei costi di gestione e degli eventuali costi sociali;

alla natura e all'ammontare dei corrispettivi per la fornitura dei servizi agli enti consorziati.

In fase istruttoria, la definizione dei rapporti finanziari richiede particolare attenzione, l'indeterminatezza di tale disciplina rappresenta, infatti, la fonte principale di conflitto tra gli enti associati. Considerata la struttura aziendale degli assetti gestionali consortili, la valutazione istruttoria dovrà interessare, oltre agli aspetti giuridici ed organizzativi, la definizione di un piano di fattibilità economico-finanziario, sulla base del quale poter considerare oggettivamente gli elementi di opportunità.

La Convenzione deve essere stipulata nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, atti che, in ogni caso, possono essere rogati dal segretario di uno degli

<sup>79</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 985.

<sup>80</sup> Umberto Comite, "Associazionismo comunale e competitività territoriale" in *Amministrazione in cammino - Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione*, Centro ricerche sull'amministrazione pubblica "Vittorio Bachelet".

enti coinvolti, ai sensi dell'art. 97, lett. c), del t.u.e.l.. Il requisito formale è necessario per l'iscrizione nel registro delle imprese, obbligatorio entro i trenta giorni dall'inizio dell'attività consortile, ed è presupposto necessario per l'acquisto della personalità giuridica.

### C) Consorzi obbligatori

Il Consorzio obbligatorio, sulla base di quanto disposto dall'art. 31, t.u.e.l., è un ente associativo istituito per legge e non dalla volontà negoziale degli enti locali.

L'ordinamento, a tutela dell'autonomia degli enti locali, conferisce a tale forma associativa un evidente carattere di eccezionalità, circoscrivendone gli ambiti di applicabilità ai casi di rilevante interesse pubblico. La costituzione di Consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni o servizi può quindi essere prevista solo in caso di espressa disposizione di una legge dello Stato, la quale ne demanda l'attuazione alle leggi regionali<sup>81</sup>. La norma non sembra consentire alle Regioni di istituire Consorzi obbligatori, a differenza di quanto invece disposto per le convenzioni obbligatorie.

#### 1.3. L'Unione di Comuni (art. 32 t.u.e.l.)

L'Unione di Comuni è un ente locale dotato di propri organi e di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria.

Come già detto, rispetto a quanto previsto nella legge 142/1990, nel t.u.e.l. è venuto meno il vincolo alla successiva fusione dei Comuni Uniti, il limite relativo alla dimensione demografica, il carattere prescrittivo della contiguità territoriale dei Comuni.<sup>82</sup>

In base all'art. 32 comma 1, possono unirsi in via ipotetica enti di qualsiasi dimensione: l'esigenza di massima flessibilità nell'individuazione degli ambiti prevale sulla preoccupazione che un ente di maggiori dimensioni possa prevaricare gli altri.<sup>83</sup>

L'Unione sembra rappresentare lo strumento di cooperazione più indicato soprattutto qualora gli enti, una volta maturato il necessario convincimento, decidano di gestire in forma associata una quantità significativa di funzioni. Sembra inoltre essere la forma più promettente di cooperazione soprattutto in funzione di un ampio progetto di sviluppo del territorio, in quanto presuppone un'integrazione stabile e duratura pur facendo salva l'identità delle amministrazioni e delle comunità locali.

Orientare la scelta verso l'Unione, non può prescindere da una attenta valutazione del grado d'integrazione esistente tra le singole realtà, in quanto l'Unione rappresenta un passaggio verso l'unificazione generale dei servizi.

L'unificazione rappresenta per certi versi la rinuncia alla titolarità di governo e gestione di alcuni servizi e attività in capo ai Comuni, questo è sì incentivato dal punto di vista economico ed istituzionale, ma al contempo comporta un rilevante investimento in termini di fiducia nei confronti degli enti coinvolti, sia da parte di attori politici che dei dipendenti. Le realtà caratterizzate da un notevole livello di coesione e fiducia superano senza difficoltà i dubbi relativi ai tempi, modi, forme e contenuti dell'Unione. Al contrario, laddove la fiducia è assente, qualsiasi ostacolo o incertezza nella fase progettuale rappresenta occasione per rinviare sine die il momento della scelta.

Di fatto, per molti l'Unione rappresenta un salto nel buio, la percezione dei vantaggi economici e pratici non è sempre chiara dal momento che l'Unione è in grado di offrire

<sup>81</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 986.

<sup>82</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 103 ss.

<sup>83</sup> Alessandra Bazzani, "Le Unioni di Comuni" in Commentario al nuovo T.U. degli enti locali, Cedam, Padova, 2002, pag 247.

economie di scala e miglioramento dell'efficacia solo medio e lungo termine<sup>84</sup>.

I timori che accomunano sia tecnici sia politici riguardano inoltre le difficoltà di coordinamento e gestione connesse alla creazione di un ulteriore livello di organizzazione che potrebbe apparire quale una sovrastruttura pesante, governata da logiche burocratiche difficili da gestire.

#### A) Il procedimento

La costituzione dell'Unione dà vita ad un ente locale nuovo rispetto agli enti locali dai quali ha origine, e può essere distinta in tre momenti diversificati<sup>85</sup>.

- 1) approvazione, da parte dei singoli Consigli comunali, dell'atto costitutivo e dello statuto dell'Unione, con le procedure e maggioranze previste per le modifiche statutarie;
- 2) costituzione ed insediamento degli organi secondo le modalità previste dallo statuto;
- 3) trasferimento delle competenze dai Comuni all'Unione in conformità alle deliberazioni dei Comuni coinvolti, adottate con le modalità per le modifiche statutarie, e approvato dall'Unione con delibera consiliare

L'Unione dei Comuni è istituita con l'approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto da parte dei Consigli comunali dei Comuni coinvolti, documenti complementari e strettamente connessi. Mentre l'atto costitutivo esprime la volontà di costruire un nuovo ente e ne indica gli elementi essenziali, lo statuto individua gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione, le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse. In sostanza lo statuto disegna i rapporti organizzativi e finanziari dell'Unione stessa.

Ex art. 32, comma 2, t.u.e.l., l'atto costitutivo viene approvato dai Consigli comunali, contestualmente allo statuto, con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri oppure, in mancanza, con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri espresso in due sedute successive, proprio perché in teoria la scelta dell'Unione potrebbe essere prodromica alla fusione<sup>86</sup>.

Il contenuto dell'atto costitutivo non è espressamente indicato dalla legge, può essere desunto dalla disciplina codicistica in tema di associazioni e fondazioni, secondo la quale lo statuto deve comprendere tra l'altro la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio, della sede, le condizioni di ammissione e le norme relative all'estinzione dell'ente.

Ai sensi dell'art. 32, comma 3, t.u.e.l., lo statuto definisce:

- gli organi dell'Unione, i modi e le procedure della loro costituzione;
- le funzioni da gestire mediante l'Unione;
- le modalità di acquisizione ed utilizzo delle risorse per il funzionamento dell'Unione;

Inoltre lo statuto dispone necessariamente:

- la nomina del Presidente dell'Unione, tra i sindaci dei comuni interessati;
- la nomina degli altri organi dell'Unione tra i membri delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.
- Lo statuto contiene, inoltre, le norme relative alle finanze dell'Unione ed ai rapporti finanziari con i Comuni, sulla base delle quali si realizzano le condizioni dell'autonomia patrimoniale e finanziaria del nuovo ente. In particolare, lo statuto indica i criteri per il riparto delle spese necessarie al funzionamento dell'Unione, commisurate in base

<sup>84</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 105 ss

<sup>85</sup> E. Maggiora, "Unioni dei Comuni", in *Commento al testo unico degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 385

<sup>86</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 106.

al fabbisogno finanziario annuo al netto delle entrate assicurate dalle tasse, tariffe e contributi sui servizi dalla stessa gestiti e che ad essa competono.

- All'Unione, infine, spetta una potestà regolamentare per la propria organizzazione interna, per lo svolgimento delle funzioni affidatele e dei rapporti finanziari con i comuni associati.
- La competenza in materia regolamentare ricalca l'assetto delineato dal legislatore per i singoli comuni: competenza generale del Consiglio dell'Unione, competenza della Giunta per il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

#### B) Ambito oggettivo di utilizzo dell'Unione

L'art. 32 non è particolarmente chiaro sul punto.<sup>87</sup>

Indubbiamente, l'Unione viene costituita per l'esercizio di una pluralità di funzioni, data anche la complessità della struttura dell'ente stesso.

Sembra in ogni caso opportuno procedere con un passaggio graduale delle attività da gestire.

La plurifunzionalità è carattere comune con le Associazioni, che verranno analizzate in seguito, e l'elemento di differenziazione è rappresentato dal fatto che dal punto di vista giuridico l'Unione determina la perdita della titolarità delle funzioni e del relativo esercizio da parte dei singoli comuni associati; l'Associazione intercomunale invece prevede la semplice delega di funzioni o meglio una gestione integrata delle attività associate.

Le competenze politiche transitano dal Sindaco, dalla Giunta e dal Consiglio Comunale ai corrispondenti organi dell'Unione, salve le funzioni riservate in via esclusiva al comune<sup>88</sup>. Si pensi ad esempio alla potestà normativa in materia tributaria che dovrebbe rimanere in capo ai singoli comuni, mentre la sola parte gestionale dei tributi dovrebbe transitare agli organi dell'Unione.<sup>89</sup>

Solitamente lo statuto assegna ai comuni la possibilità di attribuire all'Unione l'esercizio di ogni funzione amministrativa, propria o delegata, nonché la gestione dei servizi. Tuttavia, è controversa l'attribuibilità dei servizi delegati dallo Stato e dalla Regione.

Particolarmente problematico è il settore demografico e le funzioni di Ufficiale di governo affidate al Sindaco. In via generale le suddette funzioni non sono delegabili ad enti diversi dal comune<sup>90</sup>. In questo senso si esprime la circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali n. 23 del 12/11/2002. In tale settore, semmai, è possibile attribuire agli uffici dell'Unione il coordinamento delle attività, fornendo consulenze, unificando i regolamenti e definendo procedure omogenee.

#### C) L'organizzazione

L'Unione di comuni, diversamente dall'Associazione acquisisce la titolarità delle funzioni ed opera mediante propri uffici, assumendo personale alle proprie dipendenze come un qualsiasi ente locale<sup>91</sup>.

In un'ottica di graduale trasferimento delle funzioni, in alcune realtà, specie nella fase di avvio, si è fatto largo uso dell'istituto del comando del personale<sup>92</sup>, prima di valutare il

<sup>87</sup> Marco Mordenti, *ultima opera citata*, pag. 107 ss.

<sup>88</sup> Daniele Formicoli, Marcella Castronovo, "Manuale delle Unioni dei Comuni", CEL, Gorle, 2002, pag. 7 ss.

<sup>89</sup> Marco Mordenti, *ultima opera citata*, pag. 110.

<sup>90</sup> Cfr. in tal senso anche i pareri sia dell'Anci che dell'Anusca

<sup>91</sup> Marco Mordenti, *ultima opera citata*, pag. 116

<sup>92</sup> Aa.Vv. "I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi", ricerche FORMEZ, 2003, pag. 103 ss.

definitivo trasferimento del personale stesso, che rimane in ogni caso obiettivo nel medio e lungo periodo, per realizzare concretamente le economie che costituiscono uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione.

L'organizzazione interna degli uffici dell'Unione si attegga allo stesso modo di quella dei Comuni.

Anche con riferimento alla gestione delle risorse finanziarie, si applicano all'Unione la stessa disciplina dettata dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Si ricorda inoltre che l'art. 32 comma 5 del t.u.e.l. prevede che all'Unione dei Comuni spettino gli introiti derivanti dalle tasse e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Non si può poi dimenticare che attualmente sia lo Stato che le Regioni promuovono le Unioni e conferiscono a tal fine significativi contributi<sup>93</sup>, in molti casi finalità nascosta della costituzione delle Unioni medesime.

#### 1.4. La Comunità Montana/isolana ( art. 27 t.u.e.l.)

La Comunità Montana è un particolare tipo di Unione di Comuni, con caratteristiche e finalità analoghe<sup>94</sup>: agevolare un elevato livello di stabilità gestionale e di integrazione tra gli enti, in virtù del comune denominatore dato dalle forti difficoltà di tipo geomorfologico (montagne o isole).

Sono le Regioni ad individuare gli ambiti e le zone omogenee per l'istituzione delle comunità, alla cui istituzione si provvede con atto del Presidente della Giunta regionale. La definizione di tali ambiti comunque deve essere concordata con gli enti interessati, secondo quando stabilito dal comma 3 dell'art. 27 del t.u.e.l.

La Regione ha tuttavia, nel caso di specie, un potere molto penetrante stabilendo le modalità di approvazione dello statuto, le procedure di concertazione, la disciplina dei piani zonal e dei programmi annuali nonché la ripartizione dei finanziamenti regionali ed europei tra le diverse Comunità.<sup>95</sup>

In relazione alle zone montane, il fine è dunque quello di far coincidere l'ambito ottimale con il territorio delle Comunità Montane, scoraggiando ma non vietando, per il futuro, l'istituzione di Unioni o Associazioni all'interno della stessa Comunità, per quanto tale fenomeno è molto diffuso soprattutto laddove l'eccessiva ampiezza della Comunità risulta non funzionale all'esercizio associato di funzioni.

L'unico limite è dato naturalmente dall'esigenza di non duplicare gli enti.

#### 1.5 L'Associazione di Comuni

Per quanto oramai, la maggior parte dei Comuni di piccole dimensioni, abbia capito l'indispensabilità di procedere a gestioni associate di una molteplicità di funzioni e servizi, non sempre d'altra parte sussistono le condizioni materiali per costituire una Unione di comuni e lo strumento della Convenzione non risulta idoneo a disciplinare il trasferimento di più attività<sup>96</sup>.

Per tale motivo, alcune leggi regionali hanno provveduto a regolamentare forme organizzate di collaborazione tra enti più "leggere" delle Unioni, anche rivitalizzando vecchi istituti disciplinati in modo disorganico dall'ordinamento<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> Le Unioni dei Comuni ricevono i contributi di cui al D.M. 318/2000 sulla base dei seguenti criteri: 1) numero dei comuni partecipanti; 2) popolazione complessiva dell'Unione, 3) numero dei servizi gestiti in forma associata.

<sup>94</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pagg. 88-89.

<sup>95</sup> Anche le Comunità ricevono i contributi di cui al D.M. 118/2000.

<sup>96</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 147 e ss.

<sup>97</sup> Si pensi alle associazioni di cui all'art. 25 del D.P.R. 616/1977 in materia di assistenza e beneficenza.

L'Associazione di Comuni è un nuovo strumento d'integrazione, finalizzato alla gestione associata di una molteplicità di funzioni e servizi: in pratica uno strumento dotato di stabilità come l'Unione, ma con un minore numero di vincoli.

L'Associazione nasce deputata a sede ideale per il coordinamento delle funzioni e per la definizione delle politiche di area vasta, con caratteristiche più flessibili rispetto all'Unione, al fine di evitare inutili appesantimenti burocratici e salvaguardare al massimo le peculiarità delle singole realtà territoriali.

L'aspetto più interessante è dato proprio dalla sua natura intermedia tra le forme tradizionali di collaborazione tra enti, da una parte, quelle funzionali come la Convenzione, dall'altra quelle stabili e strutturate come l'Unione e il Consorzio.

A differenza dell'Unione, infatti, le Associazioni non sono enti dotati di personalità giuridica<sup>98</sup>, ma possono configurarsi come dei "contenitori" di Convenzioni, elaborate sulla base di procedure standardizzate e attuate in modo organico grazie ad alcuni meccanismi di coordinamento, fermo restando la titolarità delle funzioni associate in capo ai singoli Comuni coinvolti, in questo modo i relativi organi politici e tecnici di ciascuno di essi, conservano forti poteri.

E' necessario sottolineare come quest'ultimo aspetto sia altamente rischioso, poiché potrebbe tradursi facilmente in una scarsa stabilità e organicità, limitando in tal modo e al contempo, anche l'autonomia degli enti stessi.<sup>99</sup>

L'Associazione si rivela pertanto come uno strumento ideale per un primo livello di gestione associata tra enti non ancora perfettamente integrati ed in relazione ad una quantità limitata di attività trasferite.

In ordine alla costituzione e al funzionamento delle Associazioni si deve necessariamente rinviare alle Leggi regionali che hanno espressamente regolato tale modello gestionale come ad esempio la L.R. Emilia-Romagna n. 11/2001.

#### A) Il modello operativo delle Associazioni

Come già detto, in via generale l'Associazione tra Comuni non prevede il trasferimento della titolarità delle funzioni o dei servizi trasferiti, ma opera per mezzo della delega amministrativa<sup>100</sup>.

Il modello operativo sarà pertanto quello della convenzione prevista all'art. 30 del t.u.e.l.

Se in astratto è ipotizzabile la delega agli uffici del Comune capofila, le esigenze di stretto coordinamento rendono però preferibile che l'Associazione operi per mezzo di uffici comuni. L'ufficio associato opererà pertanto a beneficio dei vari enti.

Per quanto la normativa regionale lasci ampia discrezionalità nell'individuazione degli organi, sia sotto il profilo numerico che tipologico, si ritiene che l'essenza di un trasferimento di funzioni renda del tutto inopportuno procedere all'istituzione di organi esecutivi o assembleari che ricordino la Giunta o il Consiglio comunale.

Si rende invece necessaria la creazione di organi di coordinamento ai quali attribuire esclusivamente competenze in merito al funzionamento dell'Associazione, come ad esempio la Conferenza dei Sindaci, in seno alla quale adottare le linee comuni circa la gestione dei servizi associati, le previsioni annuali di spesa e le relative variazioni nonché i rendiconti annuali di gestione.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Vedi ad esempio, art. 8, comma 2, L.R Emilia-Romagna . 11/2001.

<sup>99</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 148.

<sup>100</sup> Eduardo Racca, "Esercizio associato delle funzioni locali", in Guida agli enti locali, 7 aprile 2001 n.13, pag. 95 ss.

<sup>101</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 154.

Generalmente, le decisioni assunte dalla Conferenza dei Sindaci, divengono vincolanti a seguito dell'approvazione da parte dei competenti organi degli enti partecipanti.

Anche l'organizzazione interna degli uffici dell'Associazione deve rispondere al medesimo modello estremamente flessibile e semplificato tipico di questo istituto, quindi essere adattabili alle caratteristiche delle funzioni o servizi da svolgere, senza che la loro attività si sovrapponga a quella svolta dagli uffici dei singoli enti.

Si ricorda inoltre, che poiché, le Associazioni non sono enti locali, non è ipotizzabile un rapporto di lavoro con l'Associazione<sup>102</sup>: il personale resta formalmente alle dipendenze dei singoli enti di appartenenza per quanto distaccato funzionalmente presso l'Associazione.

L'assenza di personalità giuridica si riflette inevitabilmente anche sotto il profilo finanziario e contabile, traducendosi in una sostanziale assenza di autonomia di bilancio.

Infine, le concrete modalità di gestione associata di funzioni o servizi troveranno la propria disciplina nelle singole convenzioni, le quali saranno approvate dai rispettivi Consigli comunali degli enti associati e stipulate tra tutti i Comuni aderenti conformemente a quanto previsto dall' art. 30 t.u.e.l.

### 1.6 Gli Accordi di Programma (art. 34 t.u.e.l.)

Gli Accordi di Programma sono previsti nel caso in cui occorran azioni ed interventi di particolare complessità per realizzare un'azione coordinata tra Comuni, Province, Regioni, amministrazioni dello Stato e altri soggetti pubblici<sup>103</sup>.

L'esigenza di fondo sottesa agli Accordi di Programma si colloca quindi in un contesto in cui a necessità di azioni e interventi di notevole complessità, fa riscontro, sempre più diffusamente, una distribuzione delle competenze e degli interessi coinvolti tra più soggetti istituzionali, nessuno dei quali, in definitiva, si presenta di per sé autosufficiente rispetto alla realizzazione degli scopi perseguiti.

Il legislatore, non ha inteso attribuire in generale, ad un determinato soggetto, un ruolo di "coordinatore", in posizione di preminenza rispetto ai "coordinati"; e la stessa iniziativa, l'attivazione del procedimento volto alla conclusione dell'Accordo, è affidata, di volta in volta, al capo dell'ente territoriale, Regione, Provincia, Comune, che possa considerarsi competente in via primaria o prevalente in ordine all'opera, agli interventi od ai programmi d'intervento di cui in concreto si tratti.

Una volta convocata, è la Conferenza a fungere da struttura di riferimento del procedimento, divenendo la sede di valutazione e di ponderazione dei vari interessi, di definizione delle azioni coinvolte e del ruolo dei diversi soggetti<sup>104</sup>.

In questi termini, il procedimento tende, quindi, alla conclusione dell'Accordo, con il conseguimento del consenso delle amministrazioni interessate.

A questo proposito, del resto, la L. 127/1997 ha inteso affermare esplicitamente che l'Accordo consiste nel "consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia e dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate": sostituendo al riferimento generale alle amministrazioni interessate una precisa indicazione dei vertici monocratici degli enti territoriali.<sup>105</sup>

Conseguito tale consenso, poi, sarà lo stesso organo promotore ad approvare, con proprio

<sup>102</sup> Giuseppe De Stefano, "L'organizzazione di un servizio associato del personale", in *La gestione associata del personale negli enti locali*. FORMEZ. Dicembre 2005, pag. 107 ss.

<sup>103</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 1047.

<sup>104</sup> F. Genchi, "L'accordo di programma", in *Nuova rassegna*, n. 11, 1998, pag. 111 ss.

<sup>105</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 1050.

atto formale, l'Accordo, da pubblicarsi quindi sul bollettino ufficiale della regione. Un'ipotesi particolare si verifica allorché l'Accordo coinvolga più regioni finitime, spet- tando, in tal senso, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere la conclusione, provvedendo anzitutto a convocare la conferenza<sup>106</sup>.

Nella fase di esecuzione dell'Accordo, poi, i compiti di vigilanza spettano ad un colle- gio, presieduto dall'organo promotore e composto da rappresentanti degli enti locali e, qualora all'Accordo partecipino amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, dal commissario del Governo o dal prefetto.

Regole particolari si applicano anche a questo proposito, nel caso di Accordo interregio- nale, essendo il collegio di vigilanza composto dai rappresentanti delle regioni parteci- panti e presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio.

## 2. Forme associative e modelli organizzativi. L'Ufficio accentrato e l'Ufficio decentrato

Una volta maturata la scelta in merito al modello di gestione associata che meglio ri- sponda alle proprie esigenze, l'amministrazione locale, si trova di fronte al problema di come organizzare un Ufficio comune dell'Associazione o della Convenzione o un Ufficio dell'Unione.<sup>107</sup>

In estrema sintesi, le amministrazioni locali, si trovano a dover scegliere tra due modelli fondamentali di ufficio associato:

Un modello accentrato, fondato su un unico centro di responsabilità a livello associato dal quale dipendono i referenti interni o gli sportelli locali eventualmente istituiti;

Un modello decentrato, che prevede più centri di responsabilità diffusi nei singoli enti, diretti semplicemente coordinati a livello associato.

Nel primo caso si avrà per ogni servizio un unico soggetto responsabile ed eventualmente più responsabili di procedimento nei singoli enti.

Nel secondo caso si avranno più responsabili di servizio distribuiti nei vari enti guidati da un unico responsabile o coordinatore di area<sup>108</sup>.

In linea generale il modello accentrato consente il conseguimento di maggiori economie di scala. Tuttavia, in relazione ad alcuni servizi questo modello potrebbe rivelarsi contro- produttore sotto il profilo della qualità del servizio e dell'efficacia.

Occorre dunque basare la scelta del modello organizzativo su di un'attenta disamina del- le condizioni esistenti, quali l'ambito territoriale, la forma associativa, il tipo di servizio associato.

Con riferimento all'ambito territoriale, si evidenzia che, se la gestione associata coinvol- ge un numero limitato di enti, il modello accentrato risulta piuttosto semplice da realiz- zare: il "responsabile unico" può agevolmente spostarsi da una sede all'altra con buoni risultati in termini di efficacia e efficienza<sup>109</sup>. Se invece l'ambito territoriale è piuttosto esteso, è preferibile optare per un modello decentrato soprattutto nella fase di avvio della gestione associata.

Il modello decentrato risulta inoltre preferibile in relazione ai servizi che prevedono un costante contatto con l'amministrazione o con i singoli cittadini, in quanto consente di attenuare il timore, insito nel passaggio alla gestione associata, di un allentamento delle relazioni con gli amministratori e i destinatari dei servizi, soprattutto in quei Comuni che

<sup>106</sup> Luciano Vandelli, Edoardo Barusso, ultima opera citata, pag. 1051.

<sup>107</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 189.

<sup>108</sup> A. Bianco, "La gestione associata tra i comuni", CEL, Gorle, 2002, pag. 157.

<sup>109</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 190.

già offrono una risposta soddisfacente all'utenza<sup>110</sup>. La distanza tra l'amministrazione del singolo comune e il responsabile accentrato potrebbe infatti ingenerare un senso d'impotenza negli Amministratori.

In sostanza, per i servizi esterni, che scontano un forte radicamento sul territorio, la prima fase di unificazione dovrebbe intervenire modificando l'organizzazione del servizio prevalentemente sotto il profilo del coordinamento e della consulenza, lasciando pressoché inalterato il sistema d'erogazione ed in particolar modo il luogo dell'erogazione del servizio.

Il modello accentrato può essere preferito in alcuni servizi interni, come ad esempio la gestione del personale, razionalizzando i costi attraverso i concorsi unici, la formazione continua, la contrattazione decentrata territoriale, nonché la gestione del sistema informatico.

In astratto il modello accentrato rimane preferibile in quanto evita la duplicazione di ruoli ed evita diseconomie e minore specializzazione. In pratica, può essere invece, utile, avvalersi del modello decentrato, specie nella prima fase "sperimentale", cercando al contempo di realizzare le condizioni per un successivo passaggio al modello accentrato, in particolare attraverso:

- la formazione di regolamenti comuni;
- l'elaborazione di modulistica standard;
- l'acquisto di un software unico.

Non ci sono ricette precostituite: i modelli devono essere meditati, sperimentati, eventualmente riveduti e corretti. Nel lungo periodo, per ogni servizio si valuterà la possibilità di passare a modelli sempre più accentrati anche in relazione alla maggiore integrazione raggiunta tra gli enti<sup>111</sup>.

### 3. Gli elementi che possono indirizzare la scelta tra i modelli di gestione associata

Se alle Regioni è affidato il compito di individuare le dimensioni ottimali della cooperazione, è al contempo garantita ai Comuni la facoltà di scegliere autonomamente tra i diversi modelli di gestione associata consentiti dall'ordinamento.

A queste finalità si connettono, da un lato, l'obbligo per le Regioni di prevedere finanziamenti alle forme associative, accompagnato da un'organica disciplina dei finanziamenti statali, rivista a luglio 2005, dall'altro una disciplina delle forme associative volte ad eliminare i fattori di rigidità presenti nella normativa precedente e ad ampliare la gamma dei modelli organizzativi.

In questo ambito normativo la scelta tra i modelli di gestione associata, quando non contingente e tendenzialmente mutevole, nel qual caso non si può che puntare sulle convenzioni e accordi di programma, viene fondata su alcuni pilastri fondamentali che necessariamente guidano e quasi impongono una scelta ponderata.

Ebbene, emerge chiaramente il favore per la scelta di un ambito tendenzialmente stabile e unitario per la gestione associata: a questo presupposto sono legate le norme volte a riconoscere l'accesso ai contributi regionali solo alle forme associative di tipo strutturale, disincentivando la sovrapposizione tra le varie esperienze associative.

Anche in questo caso, tale scelta non è guidata esclusivamente da mere ragioni di simmetria istituzionale, né dalla pur legittima preoccupazione di evitare duplicazioni e sovrapposizioni

<sup>110</sup> Aa.Vv. "Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna, Unioni di comuni. Uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative" in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2000, pag. 83 ss.

<sup>111</sup> Marco Mordenti, ultima opera citata, pag. 192.

di competenze e responsabilità nonché dispersione delle risorse, ma da una ragione sostanziale, ovvero la ricerca della massima integrazione tra le funzioni svolte in forma associata, in modo da favorire una visione unitaria delle stesse e da creare le condizioni per un diverso livello qualitativo di integrazione tra i Comuni coinvolti.

E' evidente, inoltre, il favore per le gestioni associate che realizzino la massima integrazione tra gli uffici e il personale, mediante finanziamenti commisurati il più possibile al contenuto delle attività più che ai dati dimensionali degli enti partecipanti<sup>112</sup>.

Ma comunque, per arrivare ad una scelta che possa essere quanto più possibile rispondente alle esigenze delle comunità amministrative ed in grado di disimpegnare i servizi e le funzioni assegnate alle nuove entità con i necessari mezzi, è indispensabile la realizzazione di un progetto e/o studio di fattibilità<sup>113</sup> ed un'analisi mirata degli incentivi regionali.

Lo studio di fattibilità è uno strumento informativo utile per valutare le relative opportunità connesse all'eventualità di adottare scelte di tipo associativo<sup>114</sup>.

Lo studio di fattibilità, quindi, ha lo scopo di verificare se e quali vantaggi deriverebbero dal ricorso alla gestione associata di funzioni e servizi.

In particolare, partendo dall'analisi delle caratteristiche dimensionali e organizzative degli enti interessati<sup>115</sup>, gli studi di fattibilità si propongono di individuare, per ogni tipologia di attività svolta dalle amministrazioni, i benefici derivanti dall'eventuale forma associativa anche al fine di verificare a quale delle forme di collaborazione intercomunale previste dalla legge sia conveniente ricorrere.

### 3.1. La struttura e il contenuto dello studio di fattibilità

Il livello di dettaglio dello studio può variare in relazione alle caratteristiche dimensionali ed organizzative degli enti interessati ed alle funzioni e i servizi eventualmente da associare.

Dal punto di vista contenutistico, in generale, oggetto dello studio è la rivelazione e l'analisi dei seguenti aspetti:

quadro normativo di riferimento

assetti istituzionali e organizzativi degli enti ( dimensione, popolazione, territorio, articolazione della struttura e dei livelli di responsabilità, dotazione organica,...)

funzioni e servizi: linee di attività, attuali forme di gestione, personale assegnato, indicatori di prodotto e di processo, livello di informatizzazione,..

Sulla base degli elementi raccolti, si formulano ipotesi di evoluzione della struttura e delle forme di gestione, se ne verifica la praticabilità rispetto ad una serie di variabili come la dotazione organica, le risorse finanziarie, la logistica, gli spazi ed i vincoli di natura giuridica, e, si delinea un processo graduale di adeguamento.

Dal punto di vista metodologico, la realizzazione dello studio si basa su due principali fonti informative che sono le interviste e le analisi di documentazione<sup>116</sup>.

Le interviste sono rivolte, in base alle dimensioni dell'ente e all'ampiezza dell'oggetto di studio ( tutte le funzioni e i servizi dell'ente, solo alcune funzioni o servizi, solo alcune

112 " *Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*", Regione Emilia-Romagna, Assessorato innovazione amministrativa e istituzionale. *Autonomie locali*. in [www.regione.emilia-romagna.it/gestioni\\_associate](http://www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate).

113 J. Pasquali, " *La gestione associata chiave della qualità*", in *Guida agli enti locali*, n. 46/2002, pag. 20 ss.

114 Aa. Vv. " *Relazione tecnica per l'avvio del processo di gestione associata di funzioni e servizi*". Documento redatto dal gruppo di lavoro tecnico incaricato dalla conferenza dei sindaci della Comunità Montana dell'Appennino Faentino, su [www.comunitamontana.ra](http://www.comunitamontana.ra)

115 *Spunti interessanti e chiarificatori si possono trovare nell'articolo, non firmato, dal titolo "Enti locali minori, l'unione fa la forza"* in *Guida agli enti locali* n. 15/2002, pag 7 ss.

116 E. Di Palma, " *La gestione associata dei servizi comunali. Una necessità per i comuni che devono introdurre il controllo di gestione*" in *Nuova Rassegna*, n. 18/2003, pag. 2083 ss.

attività di funzioni e servizi più ampi,...), ad amministratori, dirigenti e personale dell'ente collegati alle attività oggetto di valutazione di forme gestionali alternative. Può essere utile proporre una serie di schede di rilevazione, che serviranno ad ottenere una conoscenza più approfondita delle singole realtà territoriali.

E' possibile predisporre modelli di rilevazione :

delle caratteristiche del territorio;

delle caratteristiche della popolazione;

delle caratteristiche dell'organizzazione comunale;

delle caratteristiche dell'economia;

delle caratteristiche delle dotazioni.

I dati raccolti in tali schede, in una fase immediatamente successiva, andranno a costituire delle tabelle comparative, distinte a seconda della natura dei dati, per fornire un raffronto immediato, anche visivo, dei singoli aspetti caratterizzanti le singole realtà locali. Chiaramente i modelli di rilevazione si differenziano a seconda del tipo di dato che si intende evidenziare. Dovrà pertanto essere la professionalità dell'incaricato a far di questo uno strumento valido.

L'analisi della documentazione comprende lo studio di atti e documenti dell'ente e di altra normativa ( statuto, regolamenti, deliberazioni, organigramma, pianta organica, bilanci, Peg,...) che aiuti a costruire un quadro di contestualizzazione e di possibile sviluppo delle funzioni/servizi su cui si incentra lo studio.

Lo studio può essere affidato ad un gruppo di lavoro che vedrà coinvolti i segretari comunali e direttori generali, i responsabili di settore, ma anche, se necessario, consulenti esterni.

E' evidente che lo studio di fattibilità è uno strumento che può rivelarsi estremamente complesso e costoso. Per tale motivo, alcune Regioni prevedono un sostegno agli Enti locali anche di natura economica<sup>117</sup>

A conclusione dell'analisi, lo studio di fattibilità dovrebbe consentire di<sup>118</sup> :

- avere una " fotografia " chiara delle caratteristiche istituzionali e funzionali degli enti interessati;

- focalizzare punti di attenzione in base ai quali ponderare la scelta associativa;
- quali sono i punti di eccellenza dei singoli enti, che potranno essere condivisi;
- quali sono le criticità eventualmente da superare;
- quali servizi è opportuno associare;
- valutare la dimensione del valore aggiunto per gli enti e i cittadini di una scelta associativa e del suo ampliamento;
- quale è la forma associativa più adatta alle esigenze del caso concreto;

vquali sono le azioni da porre in essere in modo da realizzare le condizioni ottimali per avviare la gestione associata.

Avere, in definitiva, un quadro esaustivo di elementi valutativi di natura tecnica che, insieme ad altri elementi di opportunità e fattibilità di natura " politica ", supporti le scelte da adottare.

Lo studio di fattibilità, nel chiarire tali elementi prima ancora di avviare il progetto di associazionismo, consente di evitare i maggiori rischi che si presentano nella fase iniziale,

<sup>117</sup> Vedi in particolare la Regione Emilia-Romagna, con la legge n. 11/2001, la quale prevede un supporto tecnico, attraverso il Nucleo regionale operativo a supporto delle forme associative stabili, nonché un finanziamento degli studi stessi

<sup>118</sup> Marco Mordenti, "La gestione associata delle funzioni negli enti locali".,Ed. Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), settembre 2003, pag. 30 ss.

primo tra tutti, un'attesa eccessiva che andrebbe a compromettere la fiducia dei soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto stesso.

### 3.2. *La formazione della volontà*

Senza dubbio, la prima tappa verso la formazione di una forma associata di gestione è la più critica in quanto in questa fase si possono incontrare le maggiori difficoltà in ordine all'adesione dei soggetti da coinvolgere nella nuova forma di gestione<sup>119</sup>.

L'avvio di qualsiasi modello di cooperazione tra enti si scontra infatti con diversi fattori che incidono sulla formazione della stessa volontà degli amministratori di procedere nel suddetto cammino.

E' innegabile che sulla stessa incidono le incentivazioni esistenti a livello statale e regionale, come vedremo, nonché il grado di diffusione delle forme associative. Numerosi però sono anche i fattori che influenzano tale volontà, prima tra tutti la difficoltà di rivedere e riorganizzare le dinamiche gestionali e rompere con prassi consolidate.

Fondamentale per rafforzare la volontà delle amministrazioni è reperire consensi della popolazione<sup>120</sup>, anche al fine di evitare che il processo s'interrompa per malcontenti derivanti da una cattiva informazione in ordine ai vantaggi della gestione associata.

E' pertanto importante promuovere una sorta di campagna di sensibilizzazione volta a diffondere la conoscenza dei suddetti vantaggi. In sostanza si tratta in primo luogo, di pubblicizzare e chiarire le linee del processo di associazionismo, favorendo per quanto possibile i momenti di comunicazione sia esterna che interna, ad esempio attraverso i consigli comunali aperti, le riunioni con le associazioni o con il personale.

E' inoltre essenziale che la medesima convinzione circoli anche all'interno degli enti coinvolti, per questo diviene strategico il ruolo svolto da alcuni soggetti, i quali, consapevoli dei vantaggi della nuova forma di gestione, si facciano promotori del processo di cambiamento riuscendo a superare le resistenze che fisiologicamente si presentano all'interno delle istituzioni comunali.

Infine sarebbe uno sbaglio sottovalutare i rischi insiti nei processi di decisione delle istituzioni politiche locali, nelle quali anche fattori estranei al processo associativo, per esempio legati a rapporti conflittuali tra le forze politiche, che nulla hanno a che fare con il processo in questione, possono pesare sulla decisione finale. Per fronteggiare tale problematica, può essere opportuno promuovere l'intervento concreto di altre istituzioni, provinciali e regionali in grado di motivare ulteriormente le decisioni politiche.

La qualità dei risultati e i tempi di evoluzione di una qualunque forma associativa dipendono dunque dalla cultura delle comunità interessate e dei soggetti istituzionali nonché dalla capacità di questi ultimi di formalizzare in tempi brevi regole e forme amministrative idonee.

### 3.3 *Gli incentivi regionali*

D'altra parte anche la migliore programmazione tecnico-burocratica e le più ispirate scelte politiche, devono fare i conti con la finanza che, come diceva Quintino Sella "i volenti conduce e i recalcitranti trascina"; è per questo motivo che si ritiene assolutamente opportuno, prima di intraprendere una scelta così importante, ovvero quella tra

<sup>119</sup> M. Mordenti, P. Monea, "La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali" in *Comuni d'Italia*, n. 2/2002, pag. 27.

<sup>120</sup> Interviste agli amministratori della Valdera da parte della scrivente durante lo studio della stesura del capitolo VI della presente trattazione.

i modelli di gestione associata, che si verifichino gli indirizzi regionali circa i contributi alle stesse forme<sup>121</sup>.

A questo punto giova rammentare che il 28 luglio 2005, in sede di Conferenza Unificata, luogo istituzionale di concertazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali, è stata definita la prima intesa tra Ministero dell'Interno, Regioni, Anci e Uncem in ordine ai nuovi criteri di riparto e di gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo.

A fronte del rischio di inerogabilità del fondo, prospettiva esistente sino alla sottoscrizione dell'accordo, l'aspetto più rilevante ed urgente definito in tale occasione è stata la volontà di continuare ad applicare i criteri di assegnazione dei contributi di cui al D.M. 318/2000 anche per l'anno 2006, prevedendo una nuova ripartizione del fondo nazionale, proprio a decorrere dal 2006.

In particolare lo Stato continuerà a gestire direttamente le risorse stanziata nella legge finanziaria per la gestione associata delle funzioni comunali di competenza statale; le Regioni, per la restante parte di risorse, provvederanno a concedere i contributi statali alle forme associative degli Enti Locali<sup>122</sup>.

#### 4 . Analisi della situazione.

Un dato appare chiaro dai risultati di una ricerca, effettuata nel 2002 dal Formez per conto dell'ANCI nazionale: il gap numerico tra le esperienze associative presenti al nord e al sud del nostro Paese.

La spiegazione a quest'ennesima antinomia alla concretizzazione di un unico dettato legislativo non è una sola.

Dalle risposte al questionario inviato dal Formez alle diverse amministrazioni oggetto della rilevazione, infatti, emergono diversi motivi ( mancata volontà politica, inadeguatezza del personale, assenza di uno studio di fattibilità ) che, a ben guardare, però, sembrano tutti corollari di una fondamentale carenza: l'inadeguatezza di una politica regionale che sia fortemente ancorata a norme certe, in grado di garantire mezzi politico-istituzionali ed economici necessari a sostenere l'evoluzione associativa nelle sue diverse tappe.

Quello che appare interessante è l'analisi un po' più dettagliata delle vere e proprie scelte compiute dai comuni al di sotto dei diecimila abitanti che hanno integralmente risposto al questionario e che rappresentano il 17% dell'universo considerato; la percentuale non tragga in inganno: si tratta di un campione ad elevata numerabilità che permette un'analisi abbastanza approfondita del fenomeno.

Le diverse forme associative presentano tutte vantaggi e limiti sia dal punto di vista politico-istituzionale che da quello organizzativo e gestionale e comportano impegni e definiscono aspettative molto diverse sia in termini politici che tecnico gestionali.

La convenzione appare come la forma più semplice e la meno esposta ad un fallimento di tipo gestionale e politico poiché è stipulata con precise scadenze temporali e per singoli servizi, dopo un attento lavoro di definizione di tutte le caratteristiche tecniche e politiche degli scambi che si andranno a creare.

Il lungo lavoro in fase preparatoria, così, finisce per ridurre al minimo le sorprese inaspettate in fase di realizzazione. Non meraviglia, pertanto, che la convenzione sia lo strumento privilegiato da quasi la metà del campione dell'indagine.

I limiti riscontrati stanno proprio nelle caratteristiche che lo rendono " sicuro " dal mo-

121 AA.VV. " I vantaggi della gestione associata " in Guida agli enti locali, n. 15/2002 , pag. 11 e ss.

122 Daniele Formicoli "La cooperazione tra gli enti locali nella gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali" in Guida normativa per l'amministrazione locale, Editrice CEL, Gorle(BG),2005. pag 118 ss

mento che le potenzialità del processo associativo vengono cristallizzate dal rigido accordo costitutivo, divenendo modificabili solo in tempi potenzialmente lunghi in quanto condizionati dalle scelte politiche che concorrono a processi onerosi i quali finiscono per privare la convenzione di quella capacità di adattamento e sviluppo strategico necessari a gestire nuove istanze. Questa ingessatura è in parte anche frutto della assoluta impossibilità di creare oltre ad una delega di tipo tecnico una di tipo politico, dato la sua natura di atto prevalentemente di tipo amministrativo. Certo è che la convenzione rimane senza dubbio lo strumento più adatto ed economico per ottimizzare la capacità di gestione ed erogazione di uno o comunque pochi e ben definiti servizi.

Opposte, per caratteristiche tecniche e politiche, sono le Comunità Montane e le Unioni, contraddistinte dall'alto potenziale di delega politica e tecnica che si concretizza nella creazione di istituzioni pubbliche con organi di rappresentanza, governo e controllo quali una Presidenza, una Giunta ed un Consiglio. Analogamente, il meccanismo del conferimento all'Unione ed alla Comunità Montana di servizi o funzioni può da una parte semplificare il processo di preventiva definizione dei patti e delle regole operative e dall'altra affidare maggiore responsabilità ed autonomia gestionale all'Associazione tra comuni. Per queste caratteristiche le Comunità Montane e le Unioni possono sviluppare una forte capacità d'azione strategica sia di rappresentanza e tutela della comunità d'ambito rappresentata, sia di sviluppo dei servizi pubblici locali. Gli elementi di criticità derivano dalla necessità, da una parte, di costruire e mantenere vivo nel tempo un forte accordo politico di governo e, dall'altra, di garantire una gestione dei servizi che renda soddisfatti tutti i contraenti, risultato che si può ottenere solo con un impegno politico e tecnico forte e costante. Negli ultimi tempi si assiste alla ricerca di varianti che possono rendere più malleabili gli strumenti originari piegandoli alle effettive necessità dei contraenti, così si segnalano esperienze di convenzioni rafforzate dalla presenza di uffici unici, comuni capo fila e presidi politici formalizzati oppure ad Unioni e Comunità Montane che gestiscono i servizi delegati tramite convenzioni tra queste e i comuni aderenti. Tutti sforzi questi che, supportati dalla legislazione regionale, stanno tracciando un percorso di sviluppo e potenziamento progressivo delle capacità di azione tecnica e politica delle associazioni costruite dai Comuni<sup>123</sup>

123 Giovanni Xilo "Processi di associazione fra comuni: spunti di riflessione ed analisi" in *I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi*, Formez, 2003, pag. 181ss.



## Capitolo IV

### 1. Livelli ottimali di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali: l'esperienza della Regione Toscana

Come abbiamo già evidenziato in precedenza, la legislazione regionale, al fine di incentivare la cooperazione e l'associazionismo tra enti locali, all'interno del piano triennale di riordino territoriale, è obbligata, fra l'altro, ad indicare due distinti ambiti operativi: il primo inerente la delimitazione degli ambiti territoriali e il secondo inerente l'individuazione e la delimitazione di livelli ottimali di gestione dei servizi e delle funzioni comunali, da svolgere in forma associata da parte dei comuni di minore dimensione demografica. A tal fine, sulla base dei termini stabiliti nella specifica normativa nazionale, era necessario che, entro il 21 febbraio 2001, ogni singola Regione provvedesse ad emanare specifiche disposizioni legislative di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33 del D.L.gs. 267/2000.

Il mancato rispetto del termine suddetto, avrebbe autorizzato il Governo, entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso, a dettare la relativa disciplina, attuando un intervento sostitutivo, anche se non di carattere sanzionatorio.

L'intervento governativo nell'ambito de quo, infatti, può avvenire solo dopo che lo stesso Governo abbia consultato la singola Regione inadempiente e la Conferenza Unificata Stato-Regioni, e comunque la disciplina statale si applicava solo fino alla data in vigore della legge regionale in materia<sup>124</sup>.

Non tutte le Regioni, però, hanno adempiuto all'obbligo in questione, il che, sino ad oggi, nonostante la scadenza del termine, non ha determinato alcun intervento da parte del potere centrale.

Fra le Regioni che hanno provveduto ad attuare la normativa in oggetto, comunque, rientra anche la Toscana, che, con la L.R. 16 agosto 2001, n. 40, ha previsto disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni.

### 2. La legislazione della Regione Toscana in materia di individuazione dei livelli ottimali di gestione antecedente alla L.R. 16 agosto 2001, n. 40

Si può comunque affermare che, ai fini dell'adempimento della disposizione di cui all'art.33 T.U.E.L., da parte della Regione Toscana, non fosse obbligatoriamente necessaria l'emanazione di un'ulteriore normativa in materia.

Tale opinione è condivisa, in sede di parere espresso sulla proposta della legge regionale in oggetto, anche dal Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana<sup>125</sup>.

Come si evince nello stesso parere, infatti, le fonti per provvedere all'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi, potevano essere rinvenute già nelle L.L.R.R. n. 85<sup>126</sup>, 87<sup>127</sup> e 88 del 1999, attuative della disposizione di cui all'art 3 del D.Lgs. 112 del 1998.

124 Eduardo Racca "Esercizio associato delle funzioni locali", in Guida agli Enti Locali, n.13/2001, pag. 95 ss.

125 Parere espresso nella seduta del 22 giugno 2001 del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana sul P.d.L. n. 105/2001, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di Comuni"

126 La l.r. 85/98 dispone l'attribuzione agli enti locali e la 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

127 La l.r. 87/98 attribuisce le funzioni agli enti locali in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, artigianato e agricoltura

Almeno con riferimento alla prima fase temporale di attuazione prevista nelle disposizioni della L. 59/1997, infatti, è possibile sostenere che la Toscana sia stata l'unica Regione a rispettare rigorosamente i tempi di emanazione della legislazione regionale stabiliti nella stessa Bassanini 1.

Pur dovendo ricordare che, durante la fase suddetta, il Presidente della Toscana si era trovato a guidare la Conferenza dei Presidenti regionali, esponendo di conseguenza in modo particolare la stessa Regione al rispetto di quella normativa in ordine alla quale aveva esercitato un preminente ruolo di stimolo e proposta, si può affermare che l'emanazione, nel rispetto dei tempi, delle leggi regionali sopra indicate, evidenzia la volontà politica della Toscana di far proprio il processo di riforma federalista "a Costituzione invariata" avviato dalle leggi Bassanini<sup>128</sup>.

Per completezza di analisi, è necessario comunque evidenziare che una corposa normativa in materia di riordino del sistema delle autonomie locali era già presente in Toscana. Si fa riferimento in particolare alla L.R. 19 luglio 1995, n. 77<sup>129</sup>, ed alle relative norme di attuazione, che, in netto anticipo con quanto previsto dalle successive riforme Bassanini, avevano stabilito che fossero di competenza della Regione esclusivamente le funzioni di programmazione e controllo, quelle di alta amministrazione, nonché quelle corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario, tassativamente individuate dalla legge. Ritornando ad analizzare la legislazione regionale conseguente alle riforme Bassanini, possiamo dire in sintesi che, tre sono gli elementi fondamentali che caratterizzano l'impianto normativo di attuazione del D.Lgs. 112 del 1998, definito dalla Regione Toscana con le leggi regionali nn. 85, 87 e 88 del 1998, le quali disciplinano anche alcune forme di incentivazione dell'associazionismo degli enti locali.

Il primo di tali elementi è costituito dalla stretta correlazione tra la decorrenza dell'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali ed il trasferimento effettivo agli stessi enti delle corrispondenti risorse, che devono essere idonee a garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione.

Il secondo elemento concerne la stessa individuazione delle funzioni oggetto di trasferimento.

Le leggi regionali in questione, infatti, dispongono che, entro i sei mesi successivi all'emanazione dei provvedimenti statali di trasferimento delle risorse alle Regioni, il Consiglio regionale della Toscana possa approvare regolamenti di esecuzione per la specificazione delle funzioni conferite dalla stessa Regione agli enti locali.

Il terzo elemento di rilievo del sistema in esame è costituito dalla procedura concertativa che si svolge tra la Regione e gli enti locali.

Per quanto riguarda l'oggetto della presente trattazione, quest'ultimo elemento risulta quello di maggiore interesse.

Tutte le leggi regionali in questione, infatti, stabiliscono che al momento concertativo è affidato il compito di definire i livelli e le modalità ottimali di esercizio delle funzioni, oltre che la valutazione dei risultati del processo di devoluzione delle funzioni stesse.

Nonostante il tenore letterale delle leggi in esame e di altre singole leggi regionali<sup>130</sup>, che parlano esplicitamente di livelli ottimali, però, si può ritenere che in alcuni casi disciplinati dal legislatore, più che di livelli ottimali, si possa parlare di ambiti territoriali.

128 Alberto Chiellini "I principi generali dell'attuazione della legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1) nella Regione Toscana" in *Rivista Amministrativa della Regione Toscana*, gennaio-marzo 2000, pag. 11 ss.

129 L.R. Toscana 19 luglio 1995, n. 77 "Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento", pubblicata su B.U.R. Toscana n. 49 del 1995.

130 Si pensi al caso della L.R. Toscana 3.11.1998, n. 77, disciplinante le funzioni attinenti al recupero, alla manutenzione ed alla gestione amministrativa del patrimonio destinato all'edilizia residenziale pubblica.

Per comprendere l'affermazione precedente, è necessario a questo punto evidenziare la differenza concettuale tra le due espressioni in questione, previste entrambe all'art. 33 del D.L.gs. 267/2000.

### 3. Livelli ottimali ed ambiti territoriali nella legislazione regionale toscana

Anche in base a quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'art. 1 della L.R. Toscana n. 40 del 2001, gli "ambiti territoriali" possono essere definiti come circoscrizioni sovra-comunali all'interno delle quali la legislazione regionale prevede specifiche modalità di esercizio in forma associata di compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi, in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali, economiche del territorio ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi da esercitare.

La definizione appena fornita, quindi, per quanto riguarda la Toscana, ricomprende ad esempio fra gli ambiti territoriali, comunque denominati<sup>131</sup>, gli ambiti territoriali ottimali in materia di risorse idriche e rifiuti, le zone in materia di servizi sociali e socio sanitari ed i Sistemi economici locali.

Nei casi sopra indicati, infatti, sono poste in evidenza soprattutto l'opportunità e la necessità di ricondurre ad un'area più vasta l'esercizio di specifiche funzioni e di specifici servizi, proprio per la particolare complessità e rilevanza di area caratterizzante gli stessi.

Nella definizione degli ambiti territoriali, di conseguenza, assume un rilievo tutto sommato secondario la finalità di stabilire condizioni organizzative minime per aversi un esercizio sufficientemente economico di funzioni e servizi.

Al contrario, i "livelli ottimali" riguardano le funzioni ed i servizi che, al di fuori di quelli che devono essere esercitati in forma associata nell'ambito territoriale, rimangono nell'esercizio dei singoli comuni, ma che richiedono livelli demografici e organizzativi minimi affinché l'esercizio delle funzioni e dei servizi incontri una significativa domanda della comunità e sia, perciò, sufficientemente economico.

La distinzione tra ambiti territoriali e livelli ottimali, dunque, non attiene all'obbligatorietà o meno dell'esercizio associato delle funzioni, e sicuramente non consiste nel fatto che l'obbligatorietà sia riferita al livello ottimale.

Bisogna comunque rilevare che, per alcune tipologie di ambiti territoriali, dalla legislazione regionale toscana sono individuate funzioni che devono essere svolte mediante forme associative, o nell'ipotesi in cui le stesse non siano volontariamente costituite dagli enti locali, tramite aziende istituite dal Consiglio Regionale<sup>132</sup>.

### 4. La L.R. Toscana 16 agosto 2001 n. 40

La legge regionale della Toscana, a proposito dei livelli ottimali, come meglio vedremo tra breve, nell'ottica del rispetto della volontà politica delle comunità di diminuire dimensione, presenta un'interessante applicazione dell'art. 33, comma 2°, del D.Lgs.267/2000<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> Si fa in questo caso riferimento ad esempio alle disposizioni di cui all'art. 5 della L.R. Toscana n. 77 del 03.11.1998.

<sup>132</sup> Si pensi all'art. 6, comma 3, della L.R. Toscana n. 77 del 3.11.1998, che, in tema di edilizia residenziale pubblica, prevede "che per i livelli ottimali per cui sia decorso inutilmente il termine di cui al comma 1, il Consiglio regionale istituisce, entro i novanta giorni, aziende che...."

<sup>133</sup> Il testo dell'art. 33, comma 2°, del D.Lgs. 267/2000 è il seguente: "Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'art. 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata,

La vigente legislazione regionale, infatti, non stabilisce nessun obbligo giuridico di esercizio di talune funzioni nel livello ottimale, né determina poteri sostitutivi della Regione per i comuni che non intendono aderire a quanto stabilito il programma di riordino territoriale.

Al contrario, mediante l'utilizzo di incentivi e disincentivi finanziari, la legge regionale prevede occasioni e convenienze per l'esercizio volontario di funzioni.

I contributi finanziari erogati dalla Regione, comunque, non sono distribuiti a tutti gli enti locali che svolgono funzioni in forma associata, ma, secondo le disposizioni di cui all'art. 8 della legge, esclusivamente a quegli enti che le svolgono all'interno dell'ambito territoriale o del livello ottimale definito dal programma triennale di riordino territoriale.

L'intenzione del legislatore regionale, quindi, è quella di destinare le risorse solo all'incentivazione dell'associazionismo che avviene all'interno degli ambiti territoriali o del livello ottimale previsto nel programma di riordino territoriale.

Particolari incentivi sono infine destinati a quegli enti derivanti da fusione o da incorporazione di altri enti locali.

La finalità del legislatore, dunque è quella di promuovere l'ordinato esercizio associato delle funzioni, evitando di conseguenza di premiare l'associazionismo che non assume alcuna coerenza rispetto al disegno istituzionale della legislazione e del programma di riordino territoriale, predisposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio.

Per raggiungere la finalità suddetta, come sopra specificato, il legislatore regionale, al posto dell'applicazione del potere sostitutivo, come sanzione del mancato esercizio associato al livello ottimale, prevede esclusivamente un disincentivo finanziario per quei comuni, ricompresi nel livello ottimale, i quali non provvedano ad utilizzare detta forma di gestione.

In particolare, tale disincentivo, secondo quanto stabilito all'art. 2 della L.R. 40/2001, consiste nella riduzione pari al 50% delle risorse normalmente assegnate ai comuni in seguito al conferimento di funzioni regionali per l'esercizio delle stesse.

La misura sanzionatoria suddetta, nello specifico caso, si applica a quei comuni compresi nel livello ottimale, destinatari del conferimento, " per il tempo in cui detti comuni, decorso il termine stabilito dalla legislazione regionale, non hanno provveduto all'effettivo esercizio associato di funzioni e servizi secondo le previsioni del programma di riordino territoriale "<sup>134</sup>.

## 5. Caratteristiche essenziali dei livelli ottimali

I criteri generali per l'individuazione dei livelli ottimali sono stabiliti all'art. 3 della stessa L.R. 40/2001.

Tale articolo, sulla base di studi effettuati dall' IRPET<sup>135</sup> nel corso dell'anno 2000, riferiti alla realtà territoriale, economica e sociale della Toscana, individua il livello ottimale per comuni associati la cui dimensione demografica complessiva non sia inferiore a 10.000 abitanti.

Poiché il livello ottimale concerne soprattutto alle capacità organizzative dei comuni, è ammessa comunque la possibilità di deroghe qualora i comuni interessati, di dimensione demografica complessiva inferiore ai 10.000 abitanti siano in grado di dimostrare una

---

*individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa".*

<sup>134</sup> Art. 2, comma 4, della L.R. Toscana n. 40 del 2001.

<sup>135</sup> Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana.

capacità organizzativa adeguata ad esercitare le funzioni conferite dalla regione. L'individuazione degli indizi sintomatici in grado di far presumere l'esistenza di tale capacità organizzativa, è inserita in concreto nella delibera consiliare di approvazione del programma di riordino territoriale.

## 6. Livelli ottimali e Comunità Montana

La capacità organizzativa suddetta, dalla legislazione regionale, si da per presupposta nell'ipotesi in cui i comuni costituiscono una comunità montana<sup>136</sup>, naturalmente con riferimento all'ipotesi in cui la comunità montana stessa non raggiunga nel suo insieme i 10.000 abitanti.

In ogni caso, condizione minima per permettere alle comunità montane di accedere ai contributi regionali, ai sensi dell'art. 6 L.R. 40/2001, è che tali enti assumano l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali ulteriori rispetto ai propri.

Il comma 3 dell'art. 3, infine, prevede che, nel caso di coincidenza del livello ottimale con una comunità montana, quest'ultima debba essere il riferimento esclusivo per l'esercizio associato di funzioni e servizi per questo livello.

Proprio dalla disposizione sopra richiamata, nonché da quanto stabilito espressamente all'art. 8 della stessa L.R. 40/2001<sup>137</sup>, si rileva il fatto che la scelta effettuata dalla Regione Toscana è quella di permettere la costituzione, all'interno delle Comunità montane, anche di unioni di comuni per l'esercizio associato di funzioni, che naturalmente non devono coincidere né con le funzioni assegnate obbligatoriamente tramite legge, nazionale o regionale, alla competenza della comunità montana, né con quelle aggiuntive eventualmente già conferite dai comuni partecipanti alla comunità stessa.

Se tali unioni di comuni rispettano i criteri determinati dal legislatore toscano nel programma di riordino territoriale, coincidendo di conseguenza con un'ipotesi di livello ottimale, gli enti partecipanti saranno beneficiari di contributi finanziari regionali.

La scelta del legislatore toscano, su questo punto, risulta conforme a quella adottata dal legislatore nazionale all'art. 5 del D.M. 1° Settembre 2000, n. 318<sup>138</sup>, in sede di ripartizione dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione dei comuni e dell'esercizio associato di funzioni comunali, ma contraria a quella prospettata da altri legislatori regionali<sup>139</sup>.

Anche parte della dottrina<sup>140</sup>, in ogni caso, ritiene che la possibilità di costituire una unione di comuni all'interno di una comunità montana, pur in assenza di un espresso divieto di legge, non sia da ritenere corretta, in quanto non permettente il raggiungimento degli obiettivi della razionalizzazione amministrativa e del contenimento della spesa pubblica, che sono alla base delle recenti riforme in tema di associazionismo.

Infatti, poiché, ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L., l'Unione dei Comuni è un ente locale go-

136 Le norme disciplinanti l'istituto della Comunità montana, oltre che negli art. 27 e 28 del D.Lgs 267/2000, sono rinvenibili, a livello di legislazione regionale, nella L.R. Toscana 28 dicembre 2000, n. 82.

137 L'art 8, comma 4, lett. B, della L.R. Toscana n. 40/2001, prevedente alcune delle condizioni di accesso ai contributi regionali recita: "in caso di comuni appartenenti a comunità montane, l'unione non comprenda comuni appartenenti a comunità montane diverse; in caso di comuni appartenenti alla medesima comunità montana, l'unione sia promossa d'intesa con la comunità montana, interessi meno del 50% dei comuni della comunità montana e abbia dimensione territoriale inferiore al 50% del territorio della comunità".

138 In tale ipotesi, infatti, il legislatore nazionale prevede espressamente una riduzione percentuale, minima, dei contributi nel caso in cui tutti i comuni facciano parte della medesima comunità montana

139 Si veda ad esempio la L.R. Emilia Romagna 26 aprile 2001, n. 11

140 Marcella Gola "Il D.M. 318/2000 e la legge 265/1999: un'interpretazione sistematica", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/2001, pag. 791 ss.

vernato da organi rappresentativi di secondo grado, espressione degli organi politici degli enti associati, il prevedere la possibilità di dar vita a tale forma di organizzazione tra alcuni degli enti facenti parte di una comunità montana, favorisce il moltiplicarsi degli apparati e degli intrecci reciproci dei diversi enti con quelli esistenti in parallelo.

Inoltre, poiché nella legislazione della Regione Toscana l'erogazione dei contributi avviene in seguito alla sola verifica dell'effettivo esercizio associato delle funzioni, e non anche con riferimento a quella dei risultati in termini di miglioramento e risparmio gestionale derivanti dall'esercizio stesso, si può verificare il caso di alcuni Comuni appartenenti ad una Comunità Montana che si associano in Unione di Comuni con l'esclusivo scopo di conseguire incentivi economici regionali.

Nell'ipotesi suddetta, infatti, manca nella legislazione regionale un effettivo sistema di responsabilità e di sanzioni in grado di scoraggiare il comportamento " fraudolento " degli amministratori locali.

## 7. I possibili soggetti beneficiari dei contributi regionali

A questo punto è necessario verificare quali siano gli altri soggetti che, oltre alle comunità montane ed alle particolari unioni di comuni sopra descritte, possono accedere ai contributi economici erogati dalla Regione.

Tali soggetti, in base alla legislazione regionale toscana di attuazione dell'art. 33 del D.L.gs. 267/2000, sono: 1) i comuni istituiti per fusione o derivanti da incorporazione di uno o più comuni; 2) le unioni di comuni; 3) i comuni esercitanti funzioni e servizi mediante convenzione, che preveda comunque la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi; 4) i comuni facenti parte di un consorzio costituito ai sensi dell'art. 31 del D.L.gs. 267/2000; 5) i comuni appartenenti a circondari regionali.

Per quanto riguarda le unioni di comuni, in ogni caso, la scelta del legislatore regionale è orientata a finanziare esclusivamente quelle unioni esercitanti una pluralità di funzioni o servizi.

Inoltre, di norma, i comuni costituenti l'unione, devono essere ricompresi alla stessa provincia, tranne nell'ipotesi in cui gli stessi enti appartengano ad uno degli ambiti territoriali individuati nel programma di riordino territoriale regionale.

I circondari, invece, anch'essi oggetto di contributi regionali se esercitanti funzioni o servizi come livello ottimale, sono stati previsti per la prima volta, nella normativa della Toscana, all'art. 5 della L.R. 77 del 1995.

Tale scelta regionale, giustificata al momento dell'emanazione della legge dall'art. 16 della L. 142/1990 ed adesso dall'art. 21 del D.L.gs. 267/2000, consente alle Province, d'intesa con la Giunta regionale ed i Comuni interessati, di delegare a Circondari istituiti nelle stesse Province l'esercizio di funzioni amministrative inerenti l'ambito territoriale interessato.

Sono invece esclusi dall'incentivazione regionale i consorzi obbligatori nonché le eventuali altre forme di esercizio associato di funzioni e servizi obbligatoriamente previsto dalla legislazione nazionale o regionale<sup>141</sup>.

Quanto appena detto, tuttavia, non è destinato ad operare per i comuni che sono compresi nel livello ottimale, considerato il carattere volontario dell'esercizio associato che la legislazione regionale attribuisce a questo livello.

<sup>141</sup> L'obbligatorietà dell'associazionismo, oltre che per i consorzi che devono esercitare alcune funzioni, come abbiamo visto, è prevista in alcuni casi di ambito territoriale.

Come si rileva, quindi, la Toscana, ai fini dell'incentivazione dell'associazionismo e della conseguente erogazione di contributi, privilegia solo quelle forme associative che denotano un maggior grado di integrazione fra gli enti coinvolti, escludendone il finanziamento di altre.

E' necessario infine mettere in evidenza come la scelta del legislatore toscano, a differenza di quella compiuta da altri legislatori regionali<sup>142</sup>, sia quella di privilegiare, per l'incentivazione dell'associazionismo, esclusivamente gli strumenti e le metodologie previste dal legislatore nazionale.

## 8. La formazione del programma di riordino territoriale

Dopo aver tratteggiato in estrema sintesi una fotografia dei possibili soggetti beneficiari di contributi regionali, è opportuno adesso analizzare il procedimento che è stato seguito per la formazione ed adozione del programma di riordino territoriale.

Tale procedura, prevista agli art. 4, 5 e 6 della L.R. 40/2001, è fondata sostanzialmente sul momento concertativo che, pur assicurando la futura applicazione concreta del programma di riordino territoriale, grazie alla fattiva collaborazione degli enti locali minori, comporta come conseguenza che le modalità di formazione ed attuazione del programma stesso siano estremamente complesse.

L'intera procedura, infatti, si può suddividere in più fasi, ed il tempo intercorrente tra la prima e l'ultima di esse può essere pari a circa un anno<sup>143</sup>.

La prima fase per l'individuazione dei livelli ottimali consistette nell'emanazione da parte della Giunta regionale di una delibera disciplinante le modalità generali per la formazione e l'aggiornamento del programma di riordino territoriale e di quanto in esso previsto per la concessione e la revoca dei contributi economici.<sup>144</sup> Tappa raggiunta con la deliberazione della Giunta regionale 26 aprile 2002, n. 422, con la quale è stato dato avvio alla procedura per la formazione del programma di riordino territoriale in questione.

I Comuni, una volta emanata la delibera suddetta, hanno avuto la possibilità entro centoventi giorni, di formulare proposte sulla delimitazione sia degli ambiti territoriali<sup>145</sup>, sia soprattutto dei livelli ottimali, dando vita alla seconda fase del procedimento.

Le proposte in esame dovevano presentare fin da subito rilevanti aspetti di concretezza e fattibilità, dovendo essere corredate da indicazioni sia sulle funzioni o servizi esercitati in forma associata, sia sulle modalità organizzative di esercizio delle stesse, e quindi sulla forma associativa prescelta per la gestione.

Infine è stato necessario allegare alla proposta di livello ottimale "una valutazione dei risultati conseguiti e di quelli attesi, concernente l'impatto sull'efficienza delle amministrazioni coinvolte nell'esercizio associato, nonché l'economicità, l'adeguatezza e l'efficacia di detto esercizio, anche in relazione alla estensione dei servizi per i cittadini e al miglioramento delle qualità dei servizi medesimi"<sup>146</sup>.

Tale studio sui possibili effetti positivi derivanti dall'associazionismo, effettuato in prima istanza dai comuni, è stato successivamente valutato e integrato dalla Giunta regionale,

<sup>142</sup> Si pensi alle "Associazioni intercomunali", nate nella Regione Emilia-Romagna grazie alla L.R. n. 3 del 1999, non costituenti un ente distinto dai comuni che vi aderiscono. Ma da considerare come strumento di collaborazione tra enti locali.

<sup>143</sup> Per l'esattezza, la durata complessiva del procedimento può essere pari a massimo 360 giorni.

<sup>144</sup> Si veda a proposito l'art. 11, comma 1, della L.R. Toscana n. 40/2001.

<sup>145</sup> Per quanto concerne gli ambiti territoriali, essendo quest'ultimi di estensione geografica più ampia dei livelli ottimali e riguardando solo alcune funzioni, si suppone che l'intervento propositivo degli enti locali, una volta predisposto il programma di riordino, non avrà la stessa dinamicità rispetto al pari intervento in tema di livelli ottimali.

<sup>146</sup> Si veda in proposito l'art. 4 della L.R. n. 40/2001.

consentendo così una scelta ponderata delle decisioni finali da assumere nel programma di riordino territoriale e permettendo altresì di raffrontare costantemente, in fase di attuazione del programma, i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati.

La terza fase prevista dalla L.R. 40/2001, di carattere eventuale, si sarebbe dovuta verificare solo nell'ipotesi in cui, scaduto il termine di centoventi giorni sopra indicato, non fosse pervenuta alla Regione alcuna proposta di livello ottimale da parte dei Comuni<sup>147</sup>.

In questo caso, infatti, la Giunta regionale, avrebbe dovuto richiedere alla Provincia di competenza, di formulare direttamente delle proposte, che avrebbero dovuto essere predisposte sulla base degli stessi criteri di cui all'art. 4 della L.R. 40/2001.

A causa dell'inerzia dei comuni, come risulta evidente, il momento collaborativo avrebbe assunto quindi, un carattere ed una valenza diversa rispetto a quella normalmente prevista dalla procedura.

Nella realtà dei fatti, invece, la Giunta regionale, dopo aver acquisito da parte dei comuni ed in alcuni casi delle province, le proposte dei livelli ottimali, ( quarta fase) predispose, nei successivi sessanta giorni, lo schema preliminare del programma di riordino territoriale, da sottoporre all'esame della sede concertativa prevista dalla legislazione regionale di attuazione del D.Lgs 112 del 1998.

La concertazione avrebbe dovuto svolgersi entro il termine massimo di sessanta giorni, trascorsi i quali alla Giunta sarebbe stata concessa la possibilità di adottare lo schema preliminare del programma anche in assenza dell'intesa.

Lo schema preliminare così predisposto, ricomprensivo oltre che l'individuazione dei livelli ottimali e degli ambiti territoriali, anche la definizione della misura, delle condizioni e dei requisiti per la concessione dei contributi per l'incentivazione, è stata poi trasmessa ai comuni, alle province ed alle comunità montane della Toscana, che nei successivi trenta giorni avrebbero potuto far pervenire alla Regione le proprie osservazioni in merito ( quinta fase del procedimento ).

Tali osservazioni, inclusive anche di eventuali richieste di modifica allo schema preliminare adottato dalla Giunta regionale, sono state successivamente valutate dalla stessa, all'interno della sede concertativa sopra indicata<sup>148</sup>.

Su tale punto è opportuno effettuare due brevi riflessioni, al fine di evidenziare le problematiche che sarebbero potute sorgere in sede di applicazione della procedura in oggetto.

La prima riflessione concerneva l'esame delle possibili conseguenze derivanti dal mancato accordo tra le parti nelle sede di concertazione sopra richiamata.

A differenza che nella precedente, infatti, in base ad una lettura in senso stretto della disposizione di cui all'art. 5, comma 3°, della L.R. 40/2001, si doveva affermare che in questa fase non fosse attribuito alla Giunta alcun potere di agire in assenza di una intesa tra le parti.

Se si fosse aderito all'interpretazione già fornita a livello regionale, però, sarebbe stato possibile sostenere che la non espressa previsione di tale potere, non ne determinasse la mancanza, dovendolo pertanto reputare esistente in capo alla Giunta.

L'interpretazione appena enunciata si fondava sia sull'applicazione analogica alla fattispecie in esame della disposizione procedimentale di cui al comma 2° dello stesso articolo, sia sulla costante ed uniforme lettura, in materia di procedure concertative, che si era consolidata a partire dall'emanazione delle leggi regionali di attuazione delle disposizioni di cui al D.Lgs 112/1998.

<sup>147</sup> Si veda in proposito l'art 5 della L.R. n. 40/2001.

<sup>148</sup> L'art. 5, comma 3°, della L.R. Toscana n. 40/2001 recita testualmente: " Lo schema preliminare è trasmesso ai comuni, alle province ed alle comunità montane".

Se viceversa si fosse propeso per un'interpretazione letterale della disposizione in esame, si sarebbe dovuto dedurre che la stessa avrebbe potuto creare notevoli inconvenienti in sede applicativa, non potendosi determinare un termine finale certo della fase di concertazione, e di conseguenza della conclusione del procedimento di formazione del programma di riordino territoriale.

La seconda riflessione riguardava invece il fatto che anche ai comuni che non avessero partecipato al precedente momento collaborativo, in sede di proposta dei livelli ottimali, sarebbe stata concessa la possibilità di presentare osservazioni allo schema preliminare del programma di riordino predisposto dalla Giunta, che avrebbe ugualmente valutato tali osservazioni, su un piano di parità sostanziale con le altre, nella sede concertativa prima richiamata.

La sesta ed ultima fase del procedimento di adozione del programma di riordino consistette infine nell'approvazione, ad opera del Consiglio regionale, dello schema predisposto dalla Giunta, obiettivo raggiunto con deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003 n. 225 e con le relative deliberazioni attuative adottate dalla Giunta il 22 marzo 2004: la n. 234 riguardante le singole gestioni associate e la n. 273 sulla procedura di concessione dei contributi regionali.

Trattandosi di una competenza esclusiva del Consiglio, è giusto sottolineare come tale organo avrebbe potuto in teoria, in sede di approvazione, sulla base di nuove valutazioni politiche, anche emendare e modificare lo schema preliminare del programma adottato dalla Giunta.

Tale modifica sostanziale delle previsioni dello schema preliminare del programma, avrebbe potuto così stravolgere il sistema cooperativo tra Regioni ed enti locali delineato dall'impianto della L.R. 40/2001, vanificando di conseguenza lo spirito della legge.

Tutto questo, per fortuna non si è verificato e in generale i risultati ottenuti sono stati di grande rilievo, finanche superiori alle aspettative.<sup>149</sup>

Già nell'ottobre 2002, gran parte dei Comuni avevano concordato le proposte di livello ottimale, largamente coerenti con gli ambiti territoriali delle Comunità Montane o delle zone socio sanitarie o dei sistemi economici locali (Sel) o dei circondari.

Il Programma di riordino territoriale individua dunque, 49 livelli ottimali, che coinvolgono 258 Comuni su 287, tutti i Comuni con meno di 10.000 abitanti fanno adesso parte di questi livelli ottimali.

I livelli ottimali già operanti nel 2003 risultavano 23 e 203 le gestioni associate già attivate. Perciò si può certo dire che sono state gettate le basi per un'ampia attuazione del principio di sussidiarietà istituzionale e per sostenere lo sforzo di miglioramento della pubblica amministrazione locale, soprattutto quella dei piccoli Comuni.

E' importante rimarcare come la L.R. 40/2001 prima, e il Programma di riordino poi, hanno voluto premiare non tanto progetti sulla carta, ma esperienze concrete, su cui innestare progetti realistici, fondati sull'effettiva volontà di lavorare insieme.

Da un lato insomma, si è richiesto che, per entrare nel sistema dei contributi regionali, vi fosse un'effettiva esperienza in corso (un certo numero di gestioni associate effettivamente attivate); dall'altro, non si è preteso che questa esperienza coinvolgesse subito la maggioranza delle funzioni comunali.

In questo modo, l'incentivo finanziario ha sicuramente sollecitato, in alcuni casi, a mettere a frutto le relazioni esistenti e a dare loro un quadro di riferimento e una veste giuridica più forte e stabile, spingendo verso una più matura integrazione tra le amministrazioni locali, in altri casi, invece, ha aiutato a intraprendere una strada nuova, superando timidezze e ritardi.

149 *Aa.Vv., "Le gestioni associate in Toscana" a cura del settore affari istituzionali e delle autonomie locali, Direzione generale della Presidenza-Giunta della Regione Toscana. P.O. Produzioni editoriali, Firenze, ottobre 2004, pag. 5 ss.*

Il Programma di riordino territoriale, pone al centro della sua impostazione un grado d'integrazione minimo e credibile, che deve essere realizzato tra tutti i Comuni di un livello ottimale. Il modello base che il Programma evoca, dunque, è estremamente semplice: un livello ottimale, nel quale realizzare gestioni associate in ogni campo, con pluralità di forme associative.

In sostanza, il modello base è l'unico che consente di pervenire al contributo forfetario iniziale, quando si raggiunge un numero sufficiente di gestioni associate attivate e dunque, un livello minimo di integrazione.

La regola è che il livello minimo d'integrazione corrisponde al raggiungimento di un punteggio (pari ad 8). Per il modello base l'incentivazione si realizza con il contributo forfetario iniziale, infatti, e con i contributi annuali ( per un massimo di 5 anni ).

Una volta attivato il modello base ( e una volta conseguito il contributo forfetario iniziale), il Programma prevede che l'incentivazione( nella forma del contributo annuale), possa essere conseguita anche in situazioni diverse di aggregazioni, interne al livello ottimale o coinvolgenti la zona socio sanitaria.

E' anche previsto che le gestioni associate possono essere incentivate se l'aggregazione riguarda Comuni limitrofi, di parte di questa incentivazione possono usufruire anche Comuni di maggiore dimensione demografica, non compresi in livelli ottimali.

Si può quindi concludere perciò che il Programma di riordino territoriale non propone soluzioni definitive e indiscusse, ma apre un processo, che andrà verificato nel tempo e di volta in volta aggiornato e precisato.

## **9. L'aggiornamento del programma di riordino territoriale**

L'art. 6 della L.R. Toscana n. 40/2001 stabilisce che il programma di riordino territoriale deve essere verificato ed aggiornato, se necessario, ogni tre anni dalla sua approvazione.

La procedura di aggiornamento, comunque, non deve avere necessariamente ad oggetto tutte le previsioni del programma, ma può limitarsi anche solo ad alcune di esse, nell'ipotesi in cui ad esempio possa essere riferita alle disposizioni inerenti i comuni e le province interessate.

Sono previste inoltre due distinte procedure di aggiornamento del programma, a seconda che le disposizioni da aggiornare si riferiscano alla definizione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali, oppure che la procedura riguardi i criteri di accesso ai contributi regionali.

Nel primo caso, infatti, è necessario attenersi alla procedura che prevede la proposta dei comuni, sopra descritta, anche se sono ridotti a metà i termini delle diverse fasi della procedura di prima formazione del programma.

Nel caso invece in cui l'aggiornamento del piano abbia ad oggetto esclusivamente i criteri di accesso ai contributi regionali, è sufficiente la concertazione in sede regionale e la competenza viene trasferita in capo alla Giunta.

Ai sensi dell'art. 6, comma 3, inoltre, "la Giunta regionale provvede direttamente agli aggiornamenti necessari quando si tratta di dare esecuzione a disposizioni legislative o regolamentari successivamente intervenute che comportano la variazione di ambiti territoriali o livelli ottimali, ovvero si tratta di dar conto dell'effettiva costituzione di unioni di comuni o dell'avvio in altra forma di gestioni associate, o del compimento delle procedure di modifica delle circoscrizioni comunali".

## 10. Natura dei contributi regionali

I contributi regionali per il sostegno della gestione associata delle funzioni sono di due tipologie: forfetaria ed annuale.

Il contributo forfetario viene concesso una sola volta, al momento dell'inizio effettivo dell'esercizio associato delle funzioni e viene calcolato sulla base del numero dei comuni coinvolti e del numero dei servizi e delle funzioni esercitate.

Tenendo conto del grado di integrazione raggiunto dai soggetti partecipanti, inoltre, l'art. 9 della L.R. Toscana n. 40/2001 prevede delle maggiorazioni per la fattispecie dell'esercizio associato delle funzioni svolto tramite unioni di comuni o comunità montane ed addirittura il raddoppio del contributo normalmente spettante all'unione per l'ipotesi in cui questa dia vita ad una fusione o incorporazione di comuni.

Il contributo annuale, invece, ha la durata massima di cinque anni ed è erogato sulla base dei seguenti criteri:

- 1) rilevanza e tipologia delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata;
- 2) densità demografica dei comuni ricompresi nella forma associativa;
- 3) numero dei comuni coinvolti.

A questi criteri, che devono essere sempre presenti, il programma di riordino e in particolare la deliberazione attuativa adottata dalla Giunta il 22 marzo 2004 n. 273 ne ha aggiunti di ulteriori.

L'accesso al contributo forfetario iniziale è infatti previsto unicamente alle gestioni associate alle quali partecipano tutti i Comuni ricompresi nel livello ottimale e qualora si raggiunga il livello minimo d'integrazione previsto dal Programma di riordino stesso al suo allegato C.

Il contributo forfetario iniziale può essere concesso una sola volta per ciascun livello ottimale, salvo la possibilità di erogazione differita durante l'anno successivo se il totale dei contributi richiesti eccede le risorse finanziarie effettivamente impegnabili nell'anno di riferimento.

Essi avranno priorità nell'erogazione rispetto sia ai nuovi contributi forfetari iniziali sia ai contributi annuali.

Per la concessione dei contributi annuali è richiesto che le gestioni associate per le quali è stato concesso il contributo forfetario iniziale, risultino effettivamente in corso di svolgimento e abbiano raggiunto un punteggio minimo<sup>150</sup> nelle aree tematiche indicate dalle legge.

Devono infine per completezza, essere ricordati i particolari casi in cui si può procedere alla revoca totale o parziale dei contributi già concessi.

Si tratta delle ipotesi in cui:

- la gestione associata è cessata o non è più operativa o non ha più gli elementi che ne avevano consentito l'incentivazione ( ad esempio, se sono stati adottati da alcuni dei comuni partecipanti altri atti associativi che contrastano con la gestione associata attivata oppure sono stati adottati atti che pregiudicano la sua continuazione ) oppure parte dei comuni che l'avevano attivata non ne sono più partecipi.
- non è rispettato il dovere di collaborazione imposto dalla legge o non sono state trasmesse le relazioni sullo stato di attuazione della gestione associata richieste o queste risultano incomplete o insufficienti a dimostrare la continuazione della gestione asso-

<sup>150</sup> Simona Bindi "La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana ( L.R. 40/2001 )", IRPET, Firenze, Gennaio, 2005, pag. 34 ss.



ciata nel periodo considerato.

## Capitolo V

### 1. Brevi cenni ai compiti ed alle funzioni della Polizia Municipale

Le funzioni di polizia locale sono di competenza delle Regioni, delle Province e dei Comuni, che le esercitano nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale.

A livello di Comuni, tali funzioni sono esercitate concretamente dal Sindaco e dalla Polizia Municipale, che, tranne le eccezioni stabilite da disposizioni di legge<sup>151</sup> o di regolamento, le esplicano nel territorio di competenza del singolo ente locale<sup>152</sup>.

La funzione di polizia locale può essere tradizionalmente suddivisa in tre grandi aree:

Polizia amministrativa;

Polizia di sicurezza;

Polizia giudiziaria;

che a loro volta danno vita a delle distinzioni interne. Chiaramente è intuitivo che, nel caso di enti locali di notevoli dimensioni, tale distinzione di funzioni ha come conseguenza diretta una differenziazione dei compiti svolti dai singoli operatori del servizio, mentre nei piccoli enti le stesse sono svolte contemporaneamente anche da un solo dipendente.

Infatti, è proprio l'assenza di alte professionalità, necessarie per lo svolgimento del servizio specifico, che spinge molti enti locali ad adottare forme di gestione associata dello stesso, allo scopo di ottenere il miglioramento della qualità dei servizi<sup>153</sup>.

Si tenga conto fin da adesso che, agli elementi della distinzione appena accennata, si aggiunge il concetto più estensivo di "sicurezza locale", di cui parleremo al paragrafo seguente.

Genericamente, possiamo definire la funzione di polizia amministrativa<sup>154</sup> come quella attività rivolta a rilasciare al cittadino l'autorizzazione allo svolgimento di attività che, per ragioni di pubblico interesse, sono sottoposte a limitazioni o condizioni. Nella maggior parte dei casi, si tratta di provvedimenti che hanno carattere personale, pur non essendo esclusi casi di autorizzazione generale<sup>155</sup>. Naturalmente, oltre a questa attività di carattere autorizzatorio, nello svolgimento di tale funzione, così come anche delle altre, la P.M. esercita funzioni di vigilanza e controllo.

Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h, Cost, in combinato disposto con il comma 4 dello stesso articolo, la polizia amministrativa locale deve essere compresa tra le materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni<sup>156</sup>, anche se rimangono in capo allo Stato compiti di coordinamento generale della materia<sup>157</sup>.

151 Si veda l'art 4, comma 4, della L. 65/1986, che prevede che per la legittimità del servizio esterno siano rispettati i seguenti criteri: 1) si deve trattare di missioni esterne al territorio autorizzate per soli fini di collegamento e di rappresentanza; 2) le operazioni esterne di polizia, d'iniziativa dei singoli durante il servizio, sono ammesse esclusivamente in caso di necessità dovuta alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza; 3) le missioni esterne per soccorso, in caso di calamità o disastri, o per rinforzare altri Corpi o servizi in particolari occasioni stagionali o eccezionali, sono ammesse previa esistenza di appositi piani o di accordi tra le Amministrazioni interessate, e di esse va data comunicazione al Prefetto.

152 Art. 3, comma 1, della L. 65/1986.

153 Maria Pecoraio "Un'indagine sulla diffusione delle forme di gestione associata di funzioni e servizi" in *I piccoli Comuni e la gestione associata di funzioni e servizi*, Ed. Formez, 2003, pag. 29 ss.

154 Riccardo Narducci "La polizia Municipale" in *Guida normativa per l'Amministrazione Locale*, Ed. CEL, 2003, Pag. 232 ss.

155 Si pensi al transito in una strada aperta alla libera circolazione di autoveicoli.

156 In precedenza, prima delle modifiche introdotte dalla L.Cost. n. 3 del 2001, l'art. 117 Cost., comma 1, prevedeva che la competenza esclusiva delle Regioni concernesse solo la polizia locale urbana e rurale.

157 Si fa riferimento, fra l'altro all'art. 117, comma 2, lett. m, Cost, ma soprattutto alla nuova ed esplicita formulazione dell'art.

La funzione di polizia amministrativa, come detto, può essere suddivisa in ulteriori categorie, che presentano comunque delle notevoli commistioni al loro interno, e cioè:

- 1) polizia urbana, che svolge compiti di tutela dei beni dell'ente e di vigilanza sul regolare svolgimento della vita e delle attività dei cittadini;
- 2) polizia rurale, che svolge attività di vigilanza sulla corretta osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di colture agrarie, allevamento del bestiame e, in generale, sul regolare svolgimento della vita fuori dal centro abitato.
- 3) polizia commerciale o annonaria, che esercita attività di vigilanza sull'esercizio del commercio e prevenzione-repressione degli abusi in danno del consumatore.
- 4) polizia edilizia, che effettua attività di diligenza sull'esatta applicazione delle leggi e dei regolamenti in materia edilizia.
- 5) polizia sanitaria, che svolge attività di vigilanza igienico-sanitaria sulle acque, il suolo, i centri abitati, le sostanze e le acque destinate all'alimentazione, i mercati e pubblici esercizi.
- 6) polizia mortuaria che esercita attività di vigilanza sulle attività relative ai cimiteri, all'inumazione dei cadaveri, al trasferimento e all'eliminazione dei cadaveri.
- 7) polizia veterinaria, che svolge attività di tutela del patrimonio zootecnico anche in funzione di prevenzione delle malattie infettive degli animali.
- 8) polizia stradale, che, in collaborazione con le altre forze di polizia, effettua attività di controllo della viabilità e della circolazione stradale<sup>158</sup>.

Naturalmente per ciascuna di tali distinzioni, è necessario verificare le precise disposizioni legislative e regolamentari per verificare l'ampiezza dei poteri del Comune.

La qualifica giuridica di addetto ai servizi di polizia amministrativa, in generale, è assunta in modo automatico dal dipendente al momento dell'assunzione in servizio.

La funzione di polizia di pubblica sicurezza, così come del resto le altre, è svolta in modo autonomo dalla P.M., ai sensi dell'art. 3 della L. 65 del 1986<sup>159</sup>.

Ai sensi dell'art. 5 della suddetta L. 65/1986, tale funzione è tesa in senso lato ad attuare misure preventive e repressive tese al mantenimento dell'ordine pubblico ed a garantire la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Proprio per la sua particolare rilevanza, tale attività è comunque svolta in forma ausiliaria rispetto a quella svolta dallo Stato a cui, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h, è attribuita la competenza legislativa esclusiva in materia.

L'ausiliarità della funzione di cui trattasi viene rimarcata anche all'art. 5, comma 2<sup>160</sup>, della stessa L. 65, prevedente che le funzioni di p.s. possono essere svolte dagli agenti della P.M. solo dietro specifica attribuzione di tale qualifica da parte del Prefetto, previa comunicazione del Sindaco. Infatti, anche se il conferimento delle funzioni avviene da parte del Prefetto in modo vincolato<sup>161</sup>, l'assunzione della qualifica giuridica di p.s. non avviene in modo automatico come nell'ipotesi precedente.

Accanto alla funzione di p.s., gran parte delle Regioni, attraverso la propria legislazione

<sup>118</sup> comma 3°, Cost. che testualmente stabilisce "la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. b) e h) del 2° comma dell'art. 117 e ..."

<sup>158</sup> Le funzioni specifiche sono previste all'art. 11 del D.Lgs. 285 del 1992. In questo settore, l'attività più rilevante è costituita dall'infortunistica stradale attinente alla rilevazione dei sinistri.

<sup>159</sup> Le funzioni di pubblica sicurezza sono illustrate nel relativo T.U.L.P.S., e cioè il R.D. n. 773/1931, così come modificato e integrato dal D.P.R. 311/2001

<sup>160</sup> Art. 5, comma 3, L. 65 del 1986, per quanto concerne la revoca.

<sup>161</sup> Il Prefetto deve semplicemente verificare, da parte del singolo dipendente, il possesso dei requisiti stabiliti nello stesso comma 3 dell'art. 5 della L. 65/1986

di settore<sup>162</sup>, hanno attribuito alla P.M. la funzione di "sicurezza locale", da intendersi come ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio generale<sup>163</sup>, attuata attraverso strumenti di concertazione e di cooperazione, integrando competenze e servizi propri dei vari soggetti coinvolti, specificatamente finalizzati alla "sicurezza locale" e competenze e servizi dello Stato, finalizzati "all'ordine ed alla sicurezza pubblica".

La funzione di polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 55 c.p.p., consiste "nel ricevere, anche in modo autonomo, notizia di reati, impedire che gli stessi siano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurarne le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione delle legge penale". A tal fine, la polizia giudiziaria svolge ogni indagine ed attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.

Si tenga presente, a questo proposito che il Sindaco, oltre a svolgere funzioni di vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto<sup>164</sup>, nei Comuni ove non abbia sede un ufficio della Polizia di Stato ovvero un comando dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza, è titolare delle funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria<sup>165</sup>.

La qualifica di agente/ufficiale di polizia giudiziaria viene attribuita automaticamente agli addetti al servizio di P.M., in base all'art. 5 della L. 65 del 1986.

Problemi particolari sorgono, come vedremo, con riferimento alla possibilità di svolgere in forma associata quest'ultima funzione.

## 2. La gestione associata del Servizio di Polizia Municipale alla luce della Legge Costituzionale n. 3 del 2001

Le competenze legislative e amministrative in materia di polizia locale sono state ampiamente riviste in seguito all'emanazione della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il Tit. V della Costituzione<sup>166</sup>.

Anteriormente a tali modifiche, infatti, la suddivisione della competenza legislativa in materia attribuita alle Regioni a statuto ordinario<sup>167</sup> e quella dello Stato era abbastanza netta. Alle Regioni, infatti, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme emanate non fossero in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni, spettava la competenza concorrente in materia di polizia urbana e rurale.

La norma quadro in materia, tuttora vigente<sup>168</sup>, era la Legge 7 marzo 1986, n. 65<sup>169</sup>, ai principi della quale le Regioni dovevano conformarsi al momento di legiferare. Con riferimento alle rimanenti funzioni della polizia municipale, queste erano, tranne eccezioni, essenzialmente di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Dal punto di vista delle funzioni amministrative, invece, sulla base della precedente formulazione dell'art. 118 Cost. vigeva il principio del parallelismo rispetto alla funzione legislativa.

<sup>162</sup> Con riferimento alla Regione Toscana si veda la L.R. Toscana n. 38 del 2001.

<sup>163</sup> Si veda il Documento di Indirizzo in materia, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome il 20 giugno 2002 e dal Consiglio Nazionale ANCI in data 26 giugno 2002.

<sup>164</sup> Art. 54, comma 1, lett. d, del D.Lgs 267 del 2000

<sup>165</sup> Combinato disposto degli art. 50 del D.Lgs. 267/2000 ed art. 57, comma 1, lett. c, del c.p.p.

<sup>166</sup> A. Sheda, F. Palladino, "Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per la funzione di polizia municipale per il servizio personale. Il caso Emilia-Romagna" in Finanza Locale n. 1, 2001, pag. 69 ss.

<sup>167</sup> Per le Regioni ad autonomia speciale era necessario fare riferimento ai singoli statuti.

<sup>168</sup> Almeno secondo la maggior parte della dottrina e della giurisprudenza.

<sup>169</sup> Tale legge è significamente intitolata "Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale".

La Regione, infatti, poteva esercitare le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui aveva competenza legislativa, anche solo concorrente, e nelle altre eventualmente delegate alla stessa dallo Stato, salvo nei casi di materie di interesse esclusivamente locale, che potevano essere attribuite direttamente dallo Stato alle Province, ai Comuni o agli altri enti locali, o comunque valendosi dei loro uffici.

Con la riforma del Tit. V Cost., invece, le competenze in materia sono state profondamente modificate<sup>170</sup>, ampliando l'autonomia sia delle Regioni che degli Enti Locali.

La riforma, infatti, dal punto di vista legislativo si è mossa essenzialmente in quattro direzioni;

competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza<sup>171</sup>;

competenza esclusiva della Regione in materia di polizia amministrativa locale<sup>172</sup>;

previsione esplicita di una legge statale di coordinamento in materia di polizia amministrativa locale<sup>173</sup>;

competenza esclusiva dello Stato nella disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni, tra le quali viene ricompresa da tutti gli interpreti la funzione della polizia municipale in senso lato<sup>174</sup>.

Naturalmente, anche in questo settore, vale la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>175</sup>.

Per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni amministrative, invece, è scomparso il principio del parallelismo sopra citato.

La totalità di tali funzioni, infatti, è attribuita ai Comuni, salvo che non sia necessario assicurarne l'esercizio unitario, dovendosi in tale ipotesi applicare, nel conferimento, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>176</sup>.

E' necessario, comunque, fare un richiamo a quanto statuito al comma 2 dell'art. 118 Cost., solo in apparente contrasto con il primo comma dello stesso articolo. E' evidente, infatti, che l'unica interpretazione possibile da dare al comma in esame è di carattere sistematico, dovendosi cioè intendere che solo ove, per le particolari caratteristiche della funzione amministrativa e del conseguente servizio, sia necessario un esercizio unitario della stessa, la funzione è di competenza delle Province, delle Città Metropolitane, delle Regioni o dello Stato.

Gli enti appena citati, comunque, secondo le rispettive competenze, potranno successivamente conferire tali funzioni ai Comuni, sulla base dei principi sopra richiamati di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Tale possibilità, del resto, è già stata prevista anche nel D.Lgs. 267 del 2000, che all'art. 33 stabilisce che le Regioni possono stabilire ambiti e livelli ottimali di gestione delle funzioni conferite, incentivando, ove necessario, la creazione di forme associative tra enti locali.

Come si può capire, dunque, la riforma del Tit. V Cost., ha reso obbligatorio l'intervento urgente sia del legislatore nazionale che di quello regionale in materia, allo scopo di eli-

170 O. Forlenza, G. Terraciano, "Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale", Ed. Il Sole 24 ORE, 2002, pag. 104 ss.

171 Art 117, comma 2, lett. h, Cost. Si tenga presente che in materia di competenza esclusiva allo Stato sono assegnate le corrispondenti potestà regolamentari, salvo potestà di delega delle stesse alle Regioni. In ogni altra materia, invece, la potestà regolamentare è assegnata direttamente alle Regioni ( art. 117, comma VI', Cost.)

172 Art. 117, comma 2, lett. h, Cost.

173 Art 118, comma 3, Cost.

174 Art 117, comma 2, let. p), Cost. Si veda Forlenza-Terraciano, ult. op. citata.

175 Art 117, comma 2, lett. m, Cost. Si tratta di una competenza che, se male utilizzata, può avere un notevole effetto limitante l'autonomia regionale.

176 Art. 118, comma 1, Cost.

minare le notevoli aree di incertezza conseguenti all'adozione della L. Cost. 3/2001. A tal fine, la Regione Toscana ha emanato la L.R. 3 aprile 2006 n.12 "Norme in materia di polizia comunale e provinciale", legge che, in conformità a quanto previsto dall'art. 117, comma secondo, lettera h) della Costituzione, detta disposizioni concernenti i requisiti essenziali di uniformità per l'organizzazione e lo svolgimento, anche in forma associata, delle funzioni di polizia amministrativa locale tramite strutture di polizia municipale e provinciale, al fine di assicurarne sul territorio della nostra Regione l'efficace espletamento da parte di comuni e province.

A livello nazionale, invece, sono state presentate diverse proposte di legge, tutte decadute con la fine della scorsa legislatura, alcune delle quali, tuttavia sono state ripresentate all'attuale Parlamento<sup>177</sup>.

Tra tali proposte, per il carattere innovativo della stessa, e per l'autorevolezza dei componenti del gruppo di lavoro da cui è stata elaborata, assume particolare rilevanza quella licenziata in data 26 marzo 2003, ed approvata dagli organismi di vertice dell'ANCI, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dell'UPI, cioè degli organismi maggiormente rappresentativi del mondo delle Autonomie Locali<sup>178</sup> oltre che al Forum italiano per la sicurezza urbana e le organizzazioni sindacali confederali e di categoria di CGIL, CISL e UIL.

Detta proposta, nella scorsa legislatura è stata formalmente presentata al Governo in sede di Conferenza unificata ed è approdata in Parlamento, nel 2004, per iniziativa dei Consigli regionali delle Marche e dell'Emilia-Romagna che l'avevano adottata come disegno di legge di iniziativa regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma della Cost. ma a cui purtroppo la precedente maggioranza parlamentare e di governo non ha dato alcun seguito.

Ritenuto valido e necessario, tuttavia, il medesimo disegno di legge è stato ripresentato, simultaneamente alla Camera e al Senato per iniziativa degli onorevoli Barbolini, Mercatali e Vitali subito dopo l'avvio della XV legislatura e comunicato alla presidenza in data 16 maggio 2006.

Il testo della proposta legislativa<sup>179</sup>, evidentemente, si fonda e trae legittimità da quattro principi costituzionali: la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica (art. 117 Cost.); la competenza legislativa delle Regioni in materia di polizia amministrativa (art. 117 Cost.); la previsione di una legge statale di coordinamento tra le due materie ( art. 118 Cost.); la disciplina statale delle funzioni essenziali dei Comuni, nelle quali viene ricompresa la funzione di "polizia locale" ( art. 117 Cost ).

Punti salienti della proposta sono:

Definizione di politiche locali e di politiche integrate della sicurezza, da intendere rispettivamente come azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel loro territorio, esercitate attraverso le competenze proprie dei comuni, delle province e delle regioni sia come azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e dell'ordine pubblico. Si vuole dunque superare il concetto di sicurezza come fattore esclusivamente legato al concetto di "ordine pubblico"<sup>180</sup>, per configurarla in un sistema complesso in cui l'ordine pubblico è solo uno degli elementi<sup>181</sup>.

<sup>177</sup> Bisogna comunque considerare che la maggior parte di tali proposte è stata presentata da singoli parlamentari o gruppi di parlamentari e non trova attualmente il consenso della maggioranza degli schieramenti politici.

<sup>178</sup> Il gruppo di lavoro in questione aveva ricevuto incarico ed indirizzi sulla base delle direttive stabilite nel "Documento di indirizzo" redatto dagli Organismi sopra citati nel giugno 2002.

<sup>179</sup> [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>180</sup> Ordine pubblico che, come abbiamo visto precedentemente, rimane nell'ambito della competenza legislativa dello Stato.

<sup>181</sup> Art 2 della proposta di legge in esame.

Individuazione di strumenti di concertazione e cooperazione che permettano di realizzare politiche integrate<sup>182</sup>. In tale ottica si prevede anche il superamento della attuale composizione e competenza del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica ( CPOS ). Tale organismo, infatti, svolge oggi la funzione di mero strumento di consulenza del Prefetto e dovrebbe invece essere sostituito nell'attuale competenza da Conferenze regionali e provinciali per la sicurezza<sup>183</sup>. Sempre in tale prospettiva, nello spirito di leale collaborazione e rispetto delle funzioni assegnate a ciascuno, Stato ed Autonomie Locali sono tenuti a darsi reciproche informazioni sui principali aspetti della attività di propria competenza<sup>184</sup>.

Esatta individuazione e qualificazione, almeno a livello regionale e provinciale, delle forze di polizia nazionali destinate a ciascun territorio<sup>185</sup>.

Attraverso i dati suddetti, infatti, è possibile ricomprendere ed instaurare concreti impegni sugli organici dei servizi di sicurezza dello Stato e degli Enti Locali nelle attività concertative di cui al punto precedente. Naturalmente vale anche il principio inverso, per cui anche i Comuni devono fornire i dati in questione, per quanto li riguarda, allo Stato.

Centralità del ruolo dei Comuni nello sviluppo delle politiche integrate della sicurezza. Tale centralità si evidenzia sia dal fatto che spetta ai Comuni promuovere l'instaurazione dei vari strumenti di cooperazione e concertazione con gli altri enti e con lo Stato<sup>186</sup>, sia dal fatto che sarà il Sindaco del Comune capoluogo di provincia a presiedere la Conferenza Provinciale sulla sicurezza svolgente le stesse ed anche maggiori funzioni attualmente in capo al CPOS<sup>187</sup>.

In ogni caso rilevanti funzioni sono attribuite anche alla Regione, che nella persona del proprio Presidente presiede la Conferenza Regionale sulla Sicurezza, sia per il fatto che sarà proprio quest'ultimo Ente a stipulare eventuali accordi Regioni-Ministero dell'Interno per interventi diretti a supporto delle città.<sup>188</sup>

Creazione della funzione unitaria della polizia locale. In tale funzione<sup>189</sup>, senza distinzione di sorta, vengono ricomprese tutte le competenze in materia degli Enti Locali, cioè sia quelle proprie, che quelle attribuite dalla Regione o dallo Stato.

Istituzione della qualifica giuridica di agente e di ufficiale di polizia locale. La qualifica suddetta, in cui vengono ricomprese tutte quelle qualifiche già esaminate al paragrafo precedente, viene attribuita direttamente dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, sulla base della verifica di determinati requisiti previsti dalla legge stessa<sup>190</sup>.

### 3. Metodologia per la costituzione di un sistema di gestione associata del Servizio di Polizia Municipale

Al fine di supportare l'attività decisionale politica nell'individuazione della convenienza o meno della gestione in forma associata del Servizio di Polizia Municipale, così come di altri servizi, è necessario compiere preliminarmente da parte dei tecnici una approfondi-

<sup>182</sup> Art 4 e 5 della proposta in esame.

<sup>183</sup> Si pensi che oggi il Prefetto può escludere, nel corso di una riunione del CPOS, i rappresentanti degli enti locali presenti, indicando un comitato ristretto.

<sup>184</sup> Art 6 della proposta di legge in esame.

<sup>185</sup> Art 7 della proposta di legge in esame.

<sup>186</sup> Art 4 della proposta di legge in esame.

<sup>187</sup> Art 5 della proposta di legge in esame.

<sup>188</sup> Art 4, comma 3, della proposta di legge in esame.

<sup>189</sup> Art 10 della proposta di legge in esame.

<sup>190</sup> Art 11 della proposta di legge in esame.

ta analisi della situazione esistente.

Sulla base dei contenuti di tale analisi dovrebbe essere possibile fare una prima verifica tecnica della realizzabilità dal punto di vista organizzativo-gestionale, di forme di gestione associata di funzioni e servizi di più comuni.

Il livello di dettaglio dello studio può variare in relazione a:

- le caratteristiche dimensionali degli enti interessati;
- le caratteristiche prestazionali degli enti interessati;
- la forma associativa attesa (nei casi in cui sia già stata individuata);
- le funzioni e i servizi eventualmente da associare.

Dal punto di vista contenutistico, in generale, oggetto dello studio deve essere la rilevazione e l'analisi dei seguenti aspetti:

quadro normativo di riferimento;

assetti istituzionali e organizzativi degli enti ( dimensione, popolazione, territorio, articolazione della struttura e dei livelli di responsabilità, dotazione organica,...);

funzioni e servizi: linee di attività, attuali forme di gestione, personale assegnato, indicatori di prodotto e di processo, livello di informatizzazione,...

Sulla base degli elementi raccolti si possono formulare ipotesi di evoluzione della struttura e delle forme di gestione e se ne deve verificare la praticabilità rispetto ad una serie di variabili, es. dotazione organica, risorse finanziarie, logistica, spazi e vincoli di natura giuridica, e si delinea un processo graduale di adeguamento.

Dal punto di vista metodologico, la realizzazione di tale analisi si basa su due principali fonti informative, cioè le interviste e l'analisi di documentazione.

Le interviste sono rivolte, in base alle dimensioni dell'ente e all'ampiezza dell'oggetto di studio ( tutte le funzioni/servizi dell'ente, solo alcune funzioni o servizi, solo alcune attività di funzioni e servizi più ampi,...), ad amministratori, dirigenti e personale dell'ente collegati alle attività oggetto di valutazione di forme gestionali alternative.

L'analisi della documentazione comprende lo studio di atti e documenti dell'ente e di altra normativa ( statuto, regolamenti, delibere, organigramma, pianta organica, bilanci, Peg, etc.) che aiuti a costruire un quadro di contestualizzazione e di possibile sviluppo delle funzioni/servizi su cui si incentra lo studio.

A conclusione dell'analisi, lo studio di fattibilità dovrebbe consentire di:

- 1) avere una " fotografia " chiara delle caratteristiche istituzionali e funzionali degli enti interessati;
- 2) focalizzare punti di attenzione in base ai quali ponderare la scelta associativa;
- 3) valutare la dimensione del valore aggiunto per gli enti e i cittadini di una scelta associativa.

Al termine del percorso sopra descritto, dunque, è possibile avere, in definitiva, un quadro esaustivo di elementi valutativi di natura tecnica che insieme ad altri elementi di opportunità e fattibilità di natura "politica" supporti le scelte da adottare.

#### **4. Costruzione di un sistema di indicatori per valutare efficacia, efficienza ed economicità del Servizio di Polizia Municipale**

Per assicurare la validità del sistema di osservazione ed analisi tramite indicatori è ne-

cessario che gli stessi siano forniti da parte dei singoli Comuni con riferimento sia alla situazione di almeno gli ultimi 5 anni antecedenti il funzionamento della convenzione, sia in seguito alla gestione del servizio in forma associata.

Quanto sopra, al fine di poter effettuare un confronto su efficacia, efficienza ed economicità del servizio di P.M. prima e dopo l'attuazione della convenzione e gestione in forma associata dello stesso e di conseguenza verificare la convenienza o meno della gestione associata del servizio.

Naturalmente, al fine di una corretta valutazione del servizio, tali dati non devono essere analizzati in modo asettico, ma devono essere inseriti nella realtà del territorio esaminato.

Si può verificare, ad esempio, che i dati risultino falsati da situazioni imprevedibili o che, anche se previste, non sono evitabili, quali ad esempio condizioni climatiche, riduzione del personale, maggiore densità di traffico dovuta a lavori in corso, tensioni politiche dovute a cambiamenti della maggioranza all'interno dei vari Comuni che influenzano le energie, anche finanziarie, impiegate nel servizio stesso, etc<sup>191</sup>.

#### INDICATORI FINANZIARI

- 1) Peso relativo del servizio ( importanza dello stesso all'interno della struttura organizzativa del singolo Ente ):

spese correnti del servizio

totale spese correnti Tit. I

- 2) Incidenza sul servizio di P.M. della spesa per il personale dello stesso:

spese correnti servizio

spese per il personale servizio

- 3) Scomposizione della spesa inerente il servizio di P.M. ( desumibile dal PEG o dal POR di ciascun comune: a) Acquisto materie e beni; b) prestazioni di servizio; c) spese per il personale e loro eventuale distinzione; d) oneri straordinari; e) trasferimenti di altri enti pubblici e loro scomposizione; f) interessi passivi; g) imposte e tasse; h) utilizzo beni di terzi.

Attraverso tale scomposizione è possibile analizzare la percentuale degli interventi sul totale di spesa corrente inerente il servizio di P.M., al fine di valutare come vengono utilizzate da ciascun comune le risorse assegnate alla P.M.

- 4) Investimenti dedicati al servizio di P.M. in rapporto alla spesa corrente della stessa: permette di valutare i progetti di investimento relativi alle strategie dell'Amministrazione Comunale. Tale dato può avere notevole importanza per l'opinione pubblica nell'ipotesi in cui la stessa giudichi insufficienti i mezzi a disposizione degli addetti della P.M.

Spese correnti servizio

Spese in conto capitale servizio del Tit. II

<sup>191</sup> Parte di tali indicatori sono stati già analizzati da Marco Castellani, ricercatore CRESEM, in un suo studio pubblicato sul seguente sito [www.sspal.it](http://www.sspal.it). Inoltre si veda altresì l'articolo dello stesso Castellani, "Analisi dei sistemi di gestione dei servizi: la polizia municipale" in Aziendaitalia, n. 8 del 2000 pag. 419 ss.

- 5) Incidenza delle entrate complessive della P.M., riferite non solo alle sanzioni del C.d.S., ma anche alle altre sanzioni amministrative irrogate dalla P.M. ( al netto degli incassi relativi ad esercizi precedenti e comprensivo della quota eventualmente non incassata ), sul totale delle entrate della Categoria I "Proventi da servizi pubblici" del Titolo III delle entrate stesse. Tale indicatore, se elevato, può suggerire una definizione attenta e programmata della gestione del servizio

Entrate correnti servizio

Totale entrate Categoria 1 Titolo III

- 6) Rapporto tra il totale delle entrate complessive del servizio di P.M. e le relative spese complessive. Tale dato non può valere come indicatore economico, sia perché è ricavato da dati finanziari e non economici, sia perché le entrate non costituiscono ricavi in quanto non esiste una connessione diretta delle stesse con il consumo delle risorse impiegate. Tale dato è comunque capace di fornire una idea approssimativa del grado di copertura del servizio stesso.

Entrate complessive servizio

Spese complessive servizio del Tit.II

#### INDICATORI DELL'EFFICIENZA

Sono dati dal rapporto tra costi sostenuti e risultati ottenuti nell'esecuzione di un servizio<sup>192</sup>. Per un corretto calcolo degli stessi, è necessario usufruire dei dati della contabilità economica, con particolare riferimento alla individuazione dei costi sostenuti. Solo in assenza di dati economici, si potrà fare riferimento, con le opportune cautele ed ove possibile, rettifiche, ai dati della contabilità finanziaria.

- 1) Il primo indicatore è individuato nel rapporto esistente tra le spese correnti del servizio di P.M. e la popolazione residente ( dato desumibile dalla relazione revisionale e programmatica). Per una maggiore analisi, trattandosi di realtà a vocazione agricola ma anche turistica, è possibile comprendere nel dato inerente la popolazione i turisti che pernottano in almeno uno dei sei Comuni ( dato desumibile dai registri delle strutture ricettive )

Tale indicatore permette di individuare la spesa pro capite inerente il servizio di P.M., distinguendo i vari Comuni fra loro,

spese correnti servizio

popolazione residente

- 2) Il secondo indicatore viene individuato nella spesa unitaria per singola infrazione rilevata dalla P.M.

Questo indicatore, come del resto tutti gli altri, deve essere contestualizzato per avere pieno valore. Può anche riscontrarsi, infatti, che nonostante un elevato numero di controlli svolti dalla P.M., a causa e grazie alla educazione civica dei cittadini della zona interessata, le infrazioni riscontrate siano di modesta entità. Naturalmente, ove così non fosse, ciò non vuol dire che il servizio non sia svolto in modo efficiente, ma

<sup>192</sup> Paolo Di Carlo, "La gestione associata del Servizio di Polizia Municipale", tesi III° trimestre 2003. SSPAL

piuttosto che esiste un senso di legalità estremamente diffuso.

Nonostante le premesse di cui sopra si è preferito individuare l'indicatore seguente, dato che in seguito a colloqui con l'attuale Comandante Responsabile del servizio associato di P.M. si è riscontrata la difficoltà ad individuare con precisione il dato numerico inerente i controlli svolti dalla P.M., se non sfocianti nella rilevazione di qualche infrazione.

Spese correnti servizio

Numero infrazioni rilevate(preavvisi-verbali)

- 3) Il terzo indicatore, oltre che l'efficienza in senso lato, misura in particolare la produttività degli addetti del Servizio di P.M.

Anche in questo caso, come per il precedente, sarebbe stato più opportuno individuare il numero dei controlli effettuati rispetto a quello delle infrazioni rilevate, ma si presentano le difficoltà già richiamate.

Anche questo indicatore, come e forse più degli altri, per evitare analisi errate, va contestualizzato, soprattutto tenendo in considerazione che specie nei piccoli enti, l'operatore di P.M., non svolge solo le classiche e numerose funzioni attribuite alla P.M. in generale, ma anche funzioni inerenti il commercio o l'attività di messo notificatore.

Numero infrazioni rilevate (preavvisi-verbali )

Numero addetti al Servizio di P.M.

#### INDICATORI DELL'EFFICACIA

Sono dati dal rapporto fra i risultati ottenuti ed obiettivi prefissati nell'esecuzione di un servizio.

Con riferimento al loro calcolo, valgono le stesse considerazioni svolte per gli indicatori dell'efficienza.

- 1) Il primo indicatore di efficacia è stabilito direttamente dalla legge, con riferimento ai parametri di gestione da allegare al bilancio.

Tale indicatore consiste nel rapporto esistente tra la dotazione organica del servizio di P.M. e la popolazione residente ( rapporto che non può superare la misura di un addetto ogni mille abitanti per i Comuni con popolazione superiore alle 10.000 unità ).

Dall'analisi ponderata di tale dato, si può verificare se, a parità di risorse umane impiegate, tanto maggiore è la popolazione residente, tanto maggiore è l'efficacia del Servizio.

Numero addetti al Servizio di P.M.

Numero in migliaia della popolazione residente

- 2) Questo indicatore presuppone una maggiore capacità di controllo del territorio e di conseguenza una maggiore efficacia del servizio, consistente nella soddisfazione della maggiore richiesta di sicurezza da parte della cittadinanza.

Km quadrati del territorio

Numero addetti al Servizio di P.M.



3) Per questo dato, valgono le considerazioni svolte per l'indicatore precedente.

Tot. km strade(Statali, provinciali, comunali, vicinali)

Numero addetti al Servizio di P.M.

4) Attraverso tale dato, si vuole individuare il numero di ore effettive svolte nella principale attività del Servizio di P.M.: il controllo del territorio.

In tal modo, come per l'indicatore seguente, si misura il soddisfacimento del bisogno di sicurezza proveniente dalla cittadinanza.

Numero ore dedicate alla vigilanza del territorio

Numero complessivo ore degli addetti alla P.M.

5) Misura la c.d. burocratizzazione del Servizio di P.M., cioè lo svolgimento di attività che, seppur fondamentali ed inerenti a funzioni riguardanti la P.M., non si concretizzano nell'effettivo controllo del territorio.

Numero ore dedicate ad attività di ufficio

Numero complessivo ore degli addetti alla P.M.

## Capitolo VI

### 1. L'esperienza dell'Alta Valdera

Il Consorzio dell'Alta Valdera è costituito dai Comuni di Capannoni, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola, situati tutti nel territorio ovest della provincia di Pisa<sup>193</sup>.

Si tratta di Comuni a vocazione prevalentemente agricola, ma che soprattutto negli ultimi quindici anni, hanno sviluppato particolare attenzione al turismo, in particolare a quelle forme di turismo eco-compatibili<sup>194</sup>.

Prima che i Comuni interessati si costituissero in Consorzio, l'esperienza associativa in Alta Valdera non costituiva un'entità distinta e autonoma rispetto a quella dei singoli Comuni in considerazione, dal momento che quest'ultimi si erano associati già attraverso una serie di Convenzioni tra di essi.

L'entità che ne nacque fu definita comunemente "Parco Alta Valdera" e individuava, perciò, una delimitazione territoriale immaginaria tra Comuni che, pur volendo mantenere intatte la propria autonomia statutaria ed integrità territoriale, possedevano comunque caratteristiche sociologiche, produttive, territoriali e demografiche molto simili<sup>195</sup>.

La finalità di costituzione del "Parco", era stata individuata<sup>196</sup> in generale dagli Enti associati, nella gestione in modo economico, efficiente ed efficace di alcuni settori dell'attività demandata agli stessi, ivi compresi alcuni di quelli inerenti i c.d. compiti d'istituto (normalmente sottovalutati con riferimento alla possibilità di forme di gestione c.d. aziendali<sup>197</sup>).

Il Parco Alta Valdera, era stato costituito in esecuzione di un accordo di programma stipulato tra gli Enti coinvolti in data 04.09.1997, a cui in seguito fu data concreta attuazione attraverso la stipula di convenzioni per le singole funzioni/attività oggetto dell'accordo. E' da evidenziare comunque che, a differenza di altre realtà osservate, gli Enti coinvolti hanno ritenuto fin da subito di dover enunciare espressamente che l'entità Comune costituisce, di per sé, indipendentemente dalle dimensioni dello stesso, un presidio democratico imprescindibile, ritenendo non percorribile la strada di una fusione tra i soggetti coinvolti<sup>198</sup>.

Le Convenzioni di cui sopra, non furono concluse tutte nella stessa data, ma con modalità e tempi diversi, a seconda cioè del momento in cui fu ritenuto possibile attivare concretamente i singoli servizi. Questa modalità di attivazione dell'accordo di programma ha il pregio di consentire la gestione associata dei servizi in senso reale e non solo sulla carta.

Infatti, oltre ad evidenziare il fatto che nel caso specifico, la gestione dei servizi in forma associata non fu solo un mero proclama delle Amministrazioni a fini politici-propagandistici, ma bensì la conseguenza di una reale esigenza e ricerca da parte dei Comuni coinvolti delle migliori forme di gestione dei servizi, sottolineò il fatto che un'attivazione

<sup>193</sup> Alla data attuale, pur essendo prevista tale possibilità negli atti associativi di cui si dirà in seguito, non si ha notizia della richiesta di adesione al Consorzio, presentata da altre amministrazioni comunali.

<sup>194</sup> Si è avuto infatti, un notevole incremento delle strutture agrituristiche, collegate anche alla creazione della c.d. "Strada del vino delle Colline Pisane".

<sup>195</sup> Questa affermazione trova conferma nell'analisi dei dati strutturali presenti nelle varie relazioni revisionali e programmatiche.

<sup>196</sup> Si vedano a questo proposito le premesse dell'Accordo di Programma stipulato tra i Comuni interessati in data 04.09.1997.

<sup>197</sup> [www.valderassociata.it](http://www.valderassociata.it)

<sup>198</sup> Si vedano le premesse all'Accordo di Programma del 1997. Una affermazione di questo tipo, in generale, trova essenzialmente la propria radice nei seguenti fattori: 1) motivi campanilistici; 2) ragioni di opportunità politica, tendenti ad evitare un'eccessiva accelerazione dei tempi per non scontrarsi con la contrarietà delle popolazioni coinvolte; 3) tendenza, da parte della classe politica locale, a mantenere un maggior numero di cariche politiche; 4) tendenza, sia da parte della classe politica, che di quella burocratica, ad arginare fenomeni di perdita di sfere di potere e controllo.

progressiva nel tempo delle Convenzioni, permetteva, in generale ai soggetti coinvolti di poter valutare le difficoltà eventualmente riscontrate nell'attuazione di quelle che erano già in atto, e si conseguenza di poter correggere la propria azione.

La veridicità dell'affermazione appena fatta si può verificare constatando che a distanza di 5 anni, nel 2002, in seguito ad una nuova analisi delle esigenze e delle possibilità offerte dalla legislazione nazionale e regionale in tema di servizi associati, si ritenne opportuno da parte delle Amministrazioni coinvolte procedere allo svolgimento in forma associata anche dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP).

In seguito a valutazioni di praticità e di economicità, come analizzeremo meglio nel prossimo paragrafo, in un secondo momento, visto che la L.R. 40 del 16 agosto 2001 consente ai Comuni di accedere ai contributi previsti per l'incentivazione solamente a condizione che l'esercizio di funzioni avvenga mediante convenzione che preveda la costituzione di un Consorzio ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 267/2000, il 28 gennaio 2004 è stata sottoscritta dai Sindaci dei Comuni dell'Alta Valdera, un'apposita convenzione prodromica alla costituzione di un Consorzio che svolga le medesime funzioni in precedenza gestite in forma associata ma regolate da singole convenzioni.

Consorzio, quest'ultimo, reso operativo, ottenuto parere favorevole di regolarità tecnica secondo quanto previsto dall'art. 49 del D.Lgs 267/2000, tramite l'approvazione della dotazione organica da parte del CdA del Consorzio Alta Valdera stessa il 20 marzo 2004 con delibera n. 1. immediatamente esecutiva.<sup>199</sup>

Alla data attuale, le attività/servizi svolti in forma associata tramite Consorzio, seppur con diversa intensità, sono le seguenti:

Entrate tributarie e servizi fiscali, ICI, Sportello Unico per le Attività Produttive, Turismo, Polizia Municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale).

Con particolare attenzione allo svolgimento di quest'ultimo servizio è comunque interessante conoscere i seguenti dati di massima, utilizzabili per la costruzione ed analisi di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità:

	popolazione residente	Km quadrati del territorio interessato	Km strade
Capannoli	5559	22,70	83
Chianni	1570	62,09	148
Lajatico	1366	72,50	N.P.
Palaia	4503	73,53	72
Peccioli	4871	92,60	335
Terricciola	4250	43,40	112
Totale	27758	366,82	519

Il numero degli addetti al Servizio è pari a 14 unità, così suddivise:

	Categoria D	Categoria C	Totale
Capannoli	/	1	1
Chianni	/	1	1
Lajatico	/	1	1
Palaia	1	2	3

	Categoria D	Categoria C	Totale
Peccioli	1	2	3
Terricciola	1	1	3
C.A.V.	/	3	3
Totale	3	11	14

Per quanto riguarda il turismo, costituente una delle maggiori fonti di reddito e di sviluppo locale delle zone interessate, bisogna tener presente che nel complesso dei comuni interessati si registra la presenza di circa 60.000 presenze turistiche annue. Tale dato assume particolare valenza, ai fini delle attività svolte dalla polizia municipale, se si tiene conto che la maggior parte di tali turisti, date le caratteristiche collinari della zona stessa e la relativa lontananza da centri abitati o turistici di dimensioni maggiori, per i propri spostamenti utilizza autoveicoli.

## 2. Il passaggio dalla Convenzione al Consorzio nella gestione in forma associata del Servizio di Polizia Municipale tra i Comuni

La gestione associata della polizia locale risulta essere uno degli esempi più diffusi di gestione associata tra Comuni, anche per la forte incentivazione finanziaria che riceve a livello regionale.

In questa sede la stessa può divenire paradigmatica delle motivazioni che possono indurre un'amministrazione comunale a passare da una forma "leggera" di gestione associata, per mezzo dello strumento della Convenzione, ad una forma più stabile quale il Consorzio<sup>200</sup>.

I Comuni, in un primissimo tempo hanno deciso di adottare una delibera con la quale si impegnavano reciprocamente a collaborare, in caso di necessità e in determinate situazioni di natura temporanea e non prevedibile. La collaborazione si limitava esclusivamente ad autorizzare il proprio personale di vigilanza a prestare attività lavorativa, durante l'orario di servizio, sul territorio dei Comuni aderenti nel caso in cui un Comune fosse carente di personale o necessitasse di un maggior numero di unità, ad esempio in occasione di manifestazioni pubbliche.

Dall'esperienza positiva maturata, le amministrazioni hanno tratto la forza per rendere più solida tale forma di collaborazione mediante la stipula di una Convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, avente ad oggetto la gestione associata del solo servizio di pattugliamento delle strade e delle funzioni di polizia amministrativa.

La Convenzione ha sì consentito l'erogazione di funzioni, servizi e prestazioni, senza però assegnare alcuna titolarità di funzioni amministrative.

La stessa si è rivelata uno strumento di cooperazione in grado di superare il frazionamento dell'azione amministrativa nel pieno rispetto delle prerogative e dell'identità dei soggetti aderenti.

Tuttavia<sup>201</sup>, qualsiasi decisione doveva essere mediata all'interno di ciascun ente, perdendo così in termini di velocità di azione sia per quanto riguarda la presentazione di progetti a livello regionale ( essi, infatti, dovevano essere approvati dai singoli enti e poi

<sup>200</sup> Sito internet di Valdera Associata <http://www.valderassociata.it> - Gestione associata dei servizi tra i Comuni della Valdera

<sup>201</sup> Claudio Biondi "La gestione associata di funzioni e servizi negli enti di piccole dimensioni. L'esperienza del Consorzio di polizia locale intercomunale Nord Lodigiano" - Atti della Relazione alla giornata di studio per la polizia locale. Macedonia (AV) 30 novembre 2004.

presentati dal capo fila, rischiando in questo modo di far scadere i termini perentori posti dai bandi e conseguentemente la possibilità di accedere ai contributi), sia sotto il profilo della qualità del servizio, in quanto la programmazione dei servizi di pattugliamento doveva essere preventivamente mediata dal coordinatore, trasmessa ai Comuni ed autorizzata di volta in volta sotto il profilo economico-finanziario, non avendo il Comune capo fila il potere di disporre dei patrimoni dei singoli Comuni né tanto meno di poter spendere il nome dei Comuni associati.

Sulla scorta di queste valutazioni e considerati gli indubbi vantaggi conseguiti con l'aumento delle pattuglie sul territorio, la possibilità concreta di sostituire il personale assente per ferie o malattia, la dotazione veicolare più efficiente, gli amministratori dei Comuni coinvolti si sono determinati a puntare su un modello organizzativo che potesse garantire nel contempo continuità e stabilità del servizio, soggettività giuridica propria, autonomia finanziaria, statutaria, regolamentare e organizzativa.

Di fronte alle diverse tipologie di forme associative che il capo V del t.u.e.l. prevede, la scelta degli amministratori è caduta sul Consorzio.

Si è partiti con la costituzione di un gruppo di lavoro a composizione mista- amministratori e tecnici- con il compito d'elaborare uno studio di fattibilità e conseguentemente, nel caso in cui lo studio avesse dato riscontro positivo, alla creazione di un ente, con la formulazione di un'ipotesi di bilancio di previsione e con la compilazione di un documento che chiarisse le nuove competenze.

Lo studio di fattibilità ha in particolare segnalato che gli operatori di polizia locale nei piccoli Comuni eseguono prestazioni non dovute che, nella maggior parte dei casi, portavano ad un dimensionamento degli stessi e quindi, ad una condotta illecita da parte dell'ente di provenienza<sup>202</sup>.

E' stata evidenziata pertanto l'assoluta necessità di ricondurre le funzioni degli agenti e degli ufficiali di polizia locale nell'alveo normativo contrattuale ad essi assegnato.

Lo studio di fattibilità predisposto ha indicato nel Consorzio la forma migliore di associazione tra Comuni interessati alla gestione coordinata del servizio di polizia locale.

In primo luogo perché conferisce alla gestione forte autonomia gestionale e rappresentativa e nel contempo consente di esercitare le funzioni associate anche in una logica di tipo imprenditoriale.

Interessante è stato il coinvolgimento, in questa prima fase, non solo del personale, ma anche delle organizzazioni sindacali, attraverso incontri informali. Si è quindi lavorato ad un'ipotesi di contratto decentrato da approvare successivamente, a consorzio costituito.

Il gruppo misto ha quindi compilato una bozza di Convenzione unitamente allo statuto del Consorzio.

In tali documenti è stato indicato il criterio di ripartizione delle quote di partecipazione, che nel caso in esame è quello della divisione in base al numero degli abitanti.

La Convenzione e lo Statuto sono poi stati approvati contestualmente dai Consigli comunali degli enti aderenti, a maggioranza assoluta dei componenti.

Successivamente sono stati informati ufficialmente i dipendenti interessati al passaggio al nuovo ente, ai quali è stata comunicata la nuova posizione lavorativa, soprattutto in termini di prospettive di carriera e di ruolo.

Dopo l'intervenuta esecutività di tutte le deliberazioni, è prevista la stipula della convenzione costitutiva del Consorzio in forma pubblica amministrativa, davanti ad un ufficiale rogante (il segretario comunale del Comune di Peccioli nel caso specifico). L'atto è sottoscritto dal legale rappresentante dell'Ente e quindi dal Sindaco.

202 S. Ciriesi, "Consorzi di enti per gestire" in *Il Sole 24 ore*, 22 gennaio 2001.

Dal momento della sottoscrizione il nuovo ente è legittimamente costituito, anche se non ancora operativo.

Secondo le disposizioni di convenzione e di statuto, si procede alla convocazione dell'assemblea del Consorzio, nel cui ordine del giorno rientra l'elezione del C.d.A. e del Presidente;

Il Presidente del C.d.A., secondo quanto disposto dallo statuto, in genere rappresenta il C.d.A. e convoca la prima riunione di detto organo. Il suo primo compito è quello di elaborare la proposta del bilancio di previsione da sottoporre all'Assemblea, da cui si evincono anche le quote di costo di competenza dei comuni.

Oltre alla proposta di bilancio, il C.d.A. dovrà approvare la dotazione organica, indire eventuali concorsi pubblici o avvisi di mobilità per reclutamento del personale, qualora non fosse sufficiente quello in trasferimento dai Comuni aderenti.

Una volta eseguito il bilancio, il C.d.A. fissa la decorrenza operativa del Consorzio e richiede ai Comuni membri: una quota di trasferimento in acconto sul totale previsto (distinti in spese correnti e spese in conto capitale); il trasferimento del personale e mezzi (specificando per questi ultimi la valutazione economica), dalla data di decorrenza operativa fissata. Da tale data quindi il personale in trasferimento sarà dipendente dal nuovo Consorzio.

In seguito alla comunicazione ai vari enti, il C.d.A. provvede all'assunzione/ presa in carico del personale trasferito e dei mezzi ceduti dai Comuni.

Il Presidente del C.d.A. nomina il Comandante ed il Segretario del Consorzio, secondo le previsioni dello Statuto.

Il Segretario e il Comandante elaborano di concerto con gli uffici del personale dei Comuni aderenti una prima bozza di contratto decentrato (costituzione del fondo produttività e criteri di ripartizione dello stesso<sup>203</sup>). In mancanza di una norma specifica al riguardo, un metodo per la costituzione del fondo può essere quella di trasferire le quote di fondo "spettante" al personale proveniente dai Comuni aderenti, diminuendo parimenti i fondi di questi ultimi.

Il C.d.A. nomina la delegazione trattante di parte pubblica ed il nucleo di valutazione. Contestualmente occorre dare avvio alle procedure per l'elezione delle R.S.U. per procedere alla contrattazione decentrata tra delegazione di parte pubblica R.S.U. e OO.SS. Il C.d.A. nomina infine, ai sensi del D.Lgs. n. 626/1994 il datore di lavoro nella persona del Comandante<sup>204</sup>.

Per l'assetto organizzativo iniziale, l'Assemblea dovrà adottare i criteri generali d'indirizzo per l'adozione del Regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi. Allo stesso tempo, il Segretario ed il Comandante dovranno lavorare ad una bozza di Regolamento di organizzazione.

Di entrambe le iniziative si dovrà dare opportuna informazione alle OO.SS.

Con l'approvazione del regolamento del corpo e la stipula del contratto decentrato, può dirsi definitivamente avviato il Consorzio.

L'esempio del Consorzio del Comando di polizia intercomunale Alta Valdera è un chiaro esempio sia delle motivazioni che hanno spinto le amministrazioni locali verso una forma più stabile di associazione sia delle procedure seguite per avviare il Consorzio.

<sup>203</sup> Ai sensi degli artt. 15 e 17 del C.C.N.L. 1.4.1999

<sup>204</sup> Sito internet <http://www.flessibilitaavoropubblico.it>- Flessibilità e piccoli Comuni

### 3. Funzioni della Polizia Municipale gestite in forma associata

Con riferimento alle funzioni concretamente esercitate in forma associata per la polizia municipale, mentre l'accordo di programma del 1997 si limitava a stabilire che si trattava di funzioni di vigilanza in senso lato, il Regolamento, specifica all'art.2, comma 1, che scopo del servizio associato di P.M. e', tra gli altri, "quello di consentire la presenza costante su tutto il territorio del Consorzio delle forze di P.M., per la prevenzione e il controllo dei fenomeni importanti per la sicurezza della circolazione stradale, per la protezione ambientale, la tutela dei cittadini e per i bisogni emergenti".

Successivamente, comunque, si afferma che particolare attenzione deve essere rivolta nello svolgimento del servizio al presidio del territorio, da attuare tramite una presenza sullo stesso maggiormente coordinata degli addetti, al fine di attività di prevenzione e controllo di fenomeni importanti per la sicurezza della circolazione stradale, di protezione ambientale, di tutela del consumatore e di soddisfazione dei bisogni emergenti.

Come si può notare con immediata evidenza, dunque nella stipula del Regolamento<sup>205</sup>, i Comuni coinvolti non hanno voluto specificare, se non in modo estremamente generico, l'oggetto e le funzioni da esercitare in forma associata, tra quelle già analizzate al capitolo V della presente trattazione<sup>206</sup>.

All'art. 3 del Regolamento del Servizio Associato di polizia municipale, comunque, viene fatta una breve elencazione, a mero titolo esemplificativo, delle funzioni del Servizio Associato di Polizia Locale Alta Valdera, specificando che lo stesso provvede allo svolgimento dei compiti ad esso attribuiti dalle disposizioni vigenti e dalle direttive dell'Assemblea, privilegiando la prevenzione e l'educazione del cittadino<sup>207</sup>.

Questa tipologia d'individuazione dell'oggetto<sup>208</sup> costituisce una delle due principali metodologie di scelta dello stesso degli enti aderenti a forme associative. L'altra modalità, infatti, consiste nell'individuare all'interno delle varie funzioni/attività sopra richiamate, solo alcune di esse.

Il vantaggio di questo secondo sistema si può considerare triplice:

- 1) effettuare una preventiva analisi della struttura e delle modalità di funzionamento del servizio, anche attraverso l'effettuazione di uno studio di fattibilità, stabilendo poi di svolgere solo quelle attività dello stesso che si ritengono maggiormente significative;
- 2) possibilità di effettuare, precisandolo nella convenzione, con strumenti differenti, le varie forme di attività che costituiscono il servizio;
- 3) consentire un minore impatto psicologico sugli operatori dell'attuazione in forma associata del servizio: l'attuazione con differenti modalità temporali delle varie attività del servizio, nonché il mantenimento in capo alle singole amministrazioni e di conseguenza agli operatori delle stesse di alcune parti del servizio stesso, consente agli operatori di mantenere, totalmente o per periodi di tempo limitati, parte di quel potere che avevano in precedenza, facendo di conseguenza accettare in modo migliore l'innovazione gestionale che si vuole porre in atto.

<sup>205</sup> Art. 3 Regolamento del servizio di polizia locale.

<sup>206</sup> Si veda in particolare Cap. V, paragrafo I.

<sup>207</sup> L'art. 3 del Regolamento, inoltre, elenca i seguenti compiti in capo al Servizio Associato di P.M.: 1) vigilanza sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, dalla Regione, dalla Provincia e dal Comune, procedendo all'accertamento delle relative violazioni ed irrogando, ove competente le relative sanzioni; 2) svolgimento dei compiti di polizia stradale attribuiti dalla legge alla polizia locale; 3) espletamento di funzioni di servizio d'ordine, di vigilanza e di scorta nell'interesse dei comuni associati; 4) esercizio di funzioni di soccorso nelle pubbliche calamità e disastri, nonché in caso di privato infortunio; 5) attività di collaborazione ai servizi ed alle operazioni di protezione civile di competenza del Comune.

<sup>208</sup> L'individuazione dell'oggetto del Consorzio, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 26772000, è uno degli elementi obbligatori dello stesso. Gli altri elementi obbligatori sono i seguenti: 1) finalità; 2) durata; 3) forme di consultazione degli enti contraenti; 4) rapporti finanziari tra gli enti contraenti; 5) reciproci obblighi e garanzie degli enti contraenti.

Ad avviso della scrivente, comunque, i vantaggi derivanti dall'adozione della forma di gestione del servizio con le modalità che hanno dato vita al Servizio Associato di Polizia Municipale in Alta Valdera sono maggiori rispetto a quelli appena descritti.

Prima di tutto, infatti, pur nella generalità delle funzioni, si è posto particolare accento a quella del presidio del territorio<sup>209</sup>. In tal modo si è voluto limitare, in un certo senso, la possibilità di scelta degli indirizzi di gestione del servizio, espressi dall'Assemblea. Questo ha, di conseguenza, limitato l'insorgere dei conflitti tra i diversi livelli e schieramenti politici dei vari enti, almeno per quanto riguarda l'individuazione degli obiettivi fondamentali. Tale finalità, inoltre, pur in una zona in cui il fenomeno della criminalità non è ancora avvertito come disagio sociale da parte della cittadinanza, risponde comunque alle esigenze della popolazione di maggiori attività di prevenzione e di controllo "dei fenomeni importanti per la sicurezza della circolazione stradale, di protezione ambientale e di tutela del consumatore" di cui già accennato in precedenza.

Altro aspetto positivo consiste nell'individuare, tra le finalità del servizio associato, quella di rispondere con maggiore efficienza e funzionalità ai bisogni emergenti in materia. Proprio la generalità di tale affermazione consente all'Assemblea di poter, anno per anno, individuare obiettivi specifici e mutevoli di gestione del servizio, rispondendo alle nuove esigenze della popolazione interessata<sup>210</sup>.

Come si può capire, tale forma d'individuazione degli obiettivi è sicuramente più flessibile rispetto a quella sopra individuata, limitante la gestione associata a tutte le "classiche" attività inerenti al servizio di P.M., ma che difficilmente permette l'adattamento dello stesso ad esigenze nuove e non prevedibili al momento della stipula degli atti associativi.<sup>211</sup>

Ultimo, ma non trascurabile, aspetto da tenere in considerazione è il fatto che la gestione associata di tutte le attività inerenti il servizio, in confronto a quella di solo alcune di esse, permette ai suoi appartenenti di assumere nei confronti della cittadinanza una maggiore autorevolezza, trattandosi, infatti, di personale svolgente tutte le medesime funzioni (ed anche più numerose) di quello normalmente impiegato nei servizi di polizia municipale dei singoli comuni.

Bisogna comunque evidenziare, che, ciascun sindaco, continua a mantenere sotto il proprio diretto controllo l'esecuzione delle ordinanze contingibili ed urgenti che si dovessero emanare per rispondere a necessità o problematiche che si verificano nel territorio di ciascun comune. All'uopo, gli stessi sindaci, tuttavia, sentito il Presidente del CdA, sono individualmente legittimati ad impegnare la dotazione strutturale del personale di polizia locale secondo principi di necessità e autonomia, senza vincolo di provenienza.

Si tratta, infatti, di ipotesi e poteri eccezionali che non possono costituire oggetto di delega al soggetto gestore della forma associata<sup>212</sup>.

<sup>209</sup> Per ambito territoriale, ai sensi dell'art. 1 della convenzione e dello statuto si deve intendere il territorio complessivo dei Comuni sottoscrittenti la convenzione e lo statuto stesso.

<sup>210</sup> Come evidente, infatti, in una società sottoposta a continui e improvvisi cambiamenti sociali, anche le richieste della cittadinanza alla politica assumono tali caratteristiche

<sup>211</sup> Ad avviso della scrivente, tale aspetto assume un'importanza fondamentale nella gestione di un servizio se, come nel caso della forma associata, sono coinvolti più soggetti politici di orientamenti anche diversi. La identificazione di finalità generiche, inoltre, in un certo senso, permette la possibilità di "crescita continua" del servizio stesso.

<sup>212</sup> Si veda a tal proposito, l'art. 3 u.c. del Regolamento del Servizio Associato di Polizia Locale, che richiama a tal proposito i commi 2 e 3 dell'art. 54 del D.Lgs. 267/2000, prevedenti testualmente che "il sindaco, quale ufficiale di governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti con tingibili ed urgenti, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica. In casi di emergenza, connessi con il traffico e/o l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero, quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici

#### 4. Gli organi individuati dalla convenzione istitutiva del Consorzio e dal regolamento di P.M.

Gli organi, sia politici che tecnici, individuati nei principali atti regolanti lo svolgimento del servizio sono i seguenti:

- l'Assemblea;
- il Consiglio d'Amministrazione (CdA);
- il Direttore Generale<sup>213</sup>;
- il Comandante responsabile;
- il Vice Comandante.

Il Comandante responsabile del servizio associato di polizia locale, dal punto di vista burocratico-gestionale, costituisce la figura apicale del servizio stesso, coordinandosi con il Presidente del CdA e con il Direttore del Consorzio, dipende funzionalmente dal sindaco di ogni comune e dallo stesso riceve disposizioni e direttive. Su richiesta può partecipare alle giunte comunali<sup>214</sup>.

Al Comandante, oltre alle funzioni già esaminate in precedenza, è riservata un'ampia autonomia gestionale che si estrinseca nelle competenze illustrate ai punti successivi:

- 1) Può porre in essere tutti gli atti di gestione in materia, in nome e per conto di tutti i Comuni partecipanti, al fine di attuare gli obiettivi e le direttive generali del Presidente e del Direttore del Consorzio<sup>215</sup> ed elaborare piani operativi.
- 2) Risponde dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al servizio<sup>216</sup>.
- 3) Svolge attività di studio, di ricerca, di elaborazione di piani e programmi che richiedono elevata specializzazione professionale e tecnico-operativa.
- 4) Provvede al controllo e verifica dei risultati conseguenti l'attività svolta, rispondendo degli stessi al Presidente del CdA. Naturalmente, in caso di gravi inadempienze o colpe, pur in assenza di previsione esplicita, si può ritenere che a tale soggetto sia attribuito il potere di revoca motivata del Comandante anche nel corso della durata dell'incarico di quest'ultimo. E' comunque ovvio che l'interruzione del rapporto di fiducia avrà come conseguenza il mancato rinnovo dell'incarico alla scadenza dello stesso.
- 5) Individua gli addetti al coordinamento e controllo, provvede alla direzione e coordinamento del personale sott'ordinato predisponendone l'articolazione organizzativa da sottoporre all'approvazione del CdA<sup>217</sup>. Si tenga presente che, soprattutto nell'assolvimento di tale funzione, il Comandante dovrà assumere un atteggiamento di estrema professionalità, al fine di non dare adito a possibili rimostranze di parzialità nella scelta da parte dei dipendenti provenienti da corpi di P.M. differenti da quello da cui proviene il Comandante stesso<sup>218</sup>. Si tenga inoltre presente che, ai sensi dell'art. 57 c.p.p., solo gli addetti alle funzioni di coordinamento e controllo sono anche ufficiali di polizia giudiziaria, con le conseguenti competenze e doveri, mentre i restanti addetti al Corpo di P.M. sono semplici agenti di polizia giudiziaria<sup>219</sup>.

---

localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 2°.

213 In riferimento all'Assemblea, al CdA, e al Direttore Generale si rimanda al Cap. III paragrafo 1.2 della presente trattazione.

214 Art. 8 del Regolamento.

215 Art. 6 del Regolamento.

216 Art. 8 del Regolamento. Naturalmente molte di queste funzioni sono le stesse che competono, a qualsiasi Responsabile della polizia municipale, ai sensi della legislazione nazionale e regionale vigente.

217 Art. 8 del Regolamento.

218 Ciò in quanto la funzione di addetto al coordinamento e controllo comporta un diverso inquadramento stipendiale ed economico, ai sensi delle disposizioni contrattuali vigenti.

219 Le funzioni di polizia giudiziaria in generale sono esplicitate all'art. 55 c.p.p.

- 6) Cura la corretta procedura nella formazione degli atti amministrativi firmandone le relative proposte. Di conseguenza svolge a tutti gli effetti la funzione di responsabile del procedimento ai sensi degli art. 4 e ss. della L. 241/1990.
- 7) Cura il mantenimento delle migliori relazioni con l'autorità giudiziaria, con il Comando dell'Arma dei Carabinieri e con le altre forze di polizia.
- 8) Esprime pareri e formula proposte su progetti, programmi, interventi, atti e provvedimenti riguardanti la circolazione stradale delle Amministrazioni associate.
- 9) Partecipa, ove necessario, al CdA e cura i rapporti con la medesima.
- 10) Sovrintende, garantendone la massima flessibilità, all'organizzazione dell'orario di servizio.
- 11) Provvede al rispetto ed attuazione delle leggi nazionali e regionali<sup>220</sup>.
- 12) Autorizza, anche fuori dell'ambito territoriale dei comuni consorziati, missioni di rappresentanza o di collegamento da parte dei dipendenti del servizio<sup>221</sup>, missioni di soccorso in caso di calamità, operazioni di iniziativa durante il servizio in caso di necessità dovuta alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio intercomunale.
- 13) Ove esigenze di servizio lo richiedono, può stabilire forme di orario articolato dei dipendenti<sup>222</sup>.
- 14) Valuta, in rapporto alle risorse umane e finanziarie del servizio, nonché alla garanzia dell'assolvimento sia dei compiti istituzionali che delle direttive degli organi politici, la possibilità di istituire servizi aggiuntivi a richiesta individuale. I privati richiedenti sosterranno integralmente l'onere relativo alle indennità, alle spese e quant'altro dovuto per l'esecuzione del Servizio<sup>223</sup>.
- 15) Con l'aiuto del Responsabile del Servizio Finanziario del Consorzio, predispone due prospetti riassuntivi, uno delle spese effettuate e delle entrate accertate e riscosse nell'anno e uno delle previsioni di spesa per l'anno successivo, inclusivi entrambi del piano di riparto<sup>224</sup>. Tali schemi saranno utilizzati dal CdA per calcolare, rispettando i principi di veridicità ed attendibilità, il Bilancio del servizio per l'anno successivo.

Il Comandante, nello svolgimento dei complessivi compiti sopra descritti, è coadiuvato da un Vice-Comandante, che lo sostituisce in caso di vacanza, assenza o impedimento<sup>225</sup>.

Il rapporto tra Comandante e Vice-Comandante è di natura strettamente fiduciaria, a tal punto che la nomina del secondo è effettuata dal primo, che la sottopone periodicamente a verifica. Nell'ipotesi in cui tale rapporto s'incrina, il Comandante, con provvedimento motivato può arrivare a revocare l'incarico in questione<sup>226</sup>.

In conclusione, a differenza dell'esperienza svolta in altre realtà locali<sup>227</sup>, dunque, si è

<sup>220</sup> L'art. 8 del Regolamento, con riferimento alla normativa regionale Toscana fa riferimento alla L.R. n.17 del 1989, legge di riferimento al momento della stipula della Convenzione istitutiva del Consorzio. Si tenga presente che oggi in materia vige la L.R. Toscana n.38 del 2001 e 12 del 2006, alle quali dunque si deve fare riferimento.

<sup>221</sup> Art. 13 del Regolamento. L'ambito territoriale, ai sensi dell'art. 2 dello stesso Regolamento, coincide con il territorio dei Comuni aderenti al Consorzio.

<sup>222</sup> Art. 17 del Regolamento.

<sup>223</sup> Art. 19 del Regolamento.

<sup>224</sup> Art. 21 del Regolamento.

<sup>225</sup> Art. 9 del Regolamento. Non essendo specificato niente nel Regolamento, si deve ritenere che la sostituzione possa avvenire sia in caso di impedimento temporaneo che permanente. In tale seconda ipotesi si può considerare applicabile l'istituto amministrativo della surroga dei poteri.

<sup>226</sup> Art. 9 del Regolamento. Come si vede, dunque, mentre la nomina a Vice-Comandante non necessita di motivazione, questa deve sussistere nel caso di revoca dell'incarico.

<sup>227</sup> Si pensi alla convenzione dell'Associazione dei Comuni Modenesi Area Nord firmata in data 19 luglio 2001, che per la gestione del

voluto attribuire con chiarezza la responsabilità gestionale del servizio ad un singolo soggetto, il Comandante Responsabile, distinguendo, nel rispetto del D.Lgs. 267/2000 e del D.Lgs. 165/2001, le funzioni di indirizzo e controllo attribuite ad organi di natura politica da quelle di carattere gestionale, affidate ad organi di natura tecnica.

## 5. Caratteristiche essenziali del Servizio Associato

Oltre a quelli già esaminati nel corso della presente trattazione, il servizio si caratterizza essenzialmente per gli elementi che adesso illustreremo.

L'ambito territoriale per l'esercizio delle funzioni è individuato nel territorio complessivo dei Comuni sottoscriventi la convenzione istitutiva del Consorzio<sup>228</sup>.

Il costo complessivo del servizio viene ripartito tra i partecipanti pro quota di partecipazione, calcolata tenendo conto sia del numero degli abitanti<sup>229</sup> che delle superficie territoriale di ciascun comune.<sup>230</sup> Tali fattori, infatti, incidono rispettivamente per il 70% ed il 30% sulla somma da incassare o da pagare da parte del singolo ente. Per garantire l'attualità e l'esattezza di tali criteri di riparto, gli stessi vengono aggiornati triennalmente.

La sede legale ed operativa del Servizio era ubicata a Peccioli, in locali di proprietà dello stesso Comune, che per i primi due anni li ha concessi gratuitamente, sportelli informativi, inoltre, per favorire l'erogazione del servizio sono mantenuti presso ogni comune aderente al Consorzio<sup>231</sup>.

La durata del Consorzio è di 20 anni decorrenti dal momento della stipula. Al termine il Consorzio è sciolto di diritto e si procede alla sua liquidazione. È comunque possibile il recesso anticipato da parte del singolo Comune, trascorsi 5 anni dall'ingresso del Comune nel Consorzio, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento, diretta al Presidente del CdA, entro il 30 giugno di ciascun anno utile<sup>232</sup>. Nel caso di recesso del singolo ente, si provvede alla liquidazione della quota capitale eventualmente spettante sulla base degli effettivi conferimenti effettuati dal Comune in questione, al netto della quota parte di competenza<sup>233</sup>.

## 6. Vantaggi della gestione associata del Servizio di P.M.

Nella nuova forma di gestione del servizio, i principali aspetti positivi derivanti anche da un miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dello stesso, oltre a quelli di carattere generale già illustrati al Cap. I°, paragrafo 3, si possono riassumere nei seguenti punti:

- 1) La scelta del Consorzio come strumento di gestione associata del servizio, con la conseguente presenza di un nuovo ente dotato di personalità giuridica, ha come riflesso una maggiore autonomia gestionale rispetto ad altre forme di associazionismo.
- 2) Maggiore specializzazione delle funzioni svolte dal singolo agente, che ha come conseguenza un incremento della professionalità complessiva del Corpo di P.M.. La gestione unitaria delle problematiche plurime, unita alla possibilità di confronto con

*servizio hanno dato vita ad un Ufficio di Coordinamento composto da tutti i Comandanti dei Comuni associati.*

<sup>228</sup> Art. 5, Regolamento del servizio di polizia locale.

<sup>229</sup> Si deve ritenere che con il termine "abitanti" ci si voglia riferire alla popolazione anagraficamente residente.

<sup>230</sup> Art. 4 della Convenzione.

<sup>231</sup> Comma 2,3, art. 2, titolo I dello statuto.

<sup>232</sup> Comma 1,2, art 7, titolo I dello statuto.

<sup>233</sup> Comma 4, art. 44, titolo V dello statuto

un numero maggiore di addetti al servizio, inoltre, consente una migliore capacità di risoluzione delle stesse.

- 3) Maggiore visibilità della P.M. sul territorio. La gestione associata, infatti consente di ampliare l'orario di servizio continuo sul territorio dei Comuni interessati. Si tenga presente che la funzione di maggior presidio del territorio è stata individuata dai Comuni partecipanti come una delle finalità principali per dar vita alla gestione associata. La creazione di un Comando Unico, inoltre, consente una più efficiente e flessibile gestione del personale nonché l'ampliamento dei turni di reperibilità dello stesso. Naturalmente, il creare un ufficio unico, comporta però anche un aumento della conflittualità interna allo stesso, soprattutto nella fase iniziale della gestione associata del servizio, fase in cui alcuni soggetti, in particolare gli ex-Responsabili, vedono diminuire gran parte del loro "potere". Tale inconveniente può essere risolto scegliendo, dopo accurata selezione soprattutto di tipo psico-attitudinale, il soggetto che è maggiormente in grado di gestire ed eliminare tali rapporti di conflittualità. Solo ove si ritenga che, fra i dipendenti dei vari Comuni, non sia presente nessun soggetto avente tale caratteristica, ci si potrà rivolgere all'esterno per la ricerca in questione.
- 4) La maggiore professionalità e specializzazione dei dipendenti, consente sia la possibilità di standardizzare che di reingegnerizzare i processi e le attività della P.M., aumentando l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli stessi, nonché la celerità degli interventi.
- 5) Aumento della qualità e quantità della dotazione tecnica. La condivisione delle risorse strumentali, infatti, permette, di sfruttare al meglio quelle già esistenti<sup>234</sup> e di ripartire il costo di acquisto delle nuove tra tutti gli enti partecipanti<sup>235</sup>. Si realizzano cioè economie sia di scala<sup>236</sup> che di scopo<sup>237</sup>.
- 6) Possibilità di attivazione di nuovi servizi rispetto a quelli già forniti dai singoli Comuni. Si pensi ad es. alla possibilità d'incrementare l'attività di polizia ambientale oppure alla creazione di una Centrale operativa che coordini e razionalizzi gli interventi degli operatori sul territorio.
- 7) Il singolo comune partecipante, non dovendo più occuparsi della funzione di P.M., che è in un certo senso esternalizzata, consegue un alleggerimento complessivo della propria struttura organizzativa.
- 8) Possibilità di ottenere finanziamenti sia dallo Stato che dalla Regione per le spese inerenti alla gestione del Servizio. Per quanto riguarda la Regione Toscana, in particolare, si deve fare riferimento alle leggi n. 38 e 40 del 2001, aventi ad oggetto rispettivamente "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana" e "Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni". Proprio in base all'art. 3 della L.R. Toscana, infatti, al Consorzio sono stati concessi dalla Regione contributi finanziari per l'acquisto di attrezzature informatiche e autoveicoli. Si tenga inoltre presente che il D.M. Interno n.119 del 2000 stabilisce che, nella ripartizione dei contributi statali, sono avvantaggiate quelle forme associative che gestiscono più di 5 servizi e che la somma derivante

<sup>234</sup> Si pensi ad es. ad un autovelox, avente un costo di acquisizione notevole, che se già posseduto da un Ente, può essere sfruttato anche dagli altri Comuni partecipanti.

<sup>235</sup> Art. 23 del Regolamento del Servizio Associato

<sup>236</sup> Si realizza cioè una diminuzione dei costi unitari delle unità prodotte.

<sup>237</sup> La produzione in modo congiunto dei servizi, utilizzando le stesse risorse, permette la diminuzione dei costi di produzione.

da tale risultato deve essere aumentata del 20% nel caso in cui uno di tali servizi sia quello della P.M.

- 9) Possibilità, di attuare forme di contrattazione integrativa del personale a livello territoriale, che tengono conto della specificità e complessità della funzione in esame.

## 7. Problematiche derivanti dalla gestione associata del servizio

Le principali difficoltà o problematiche riscontrate nella nuova gestione del servizio in forma associata sono di seguito evidenziate:

- 1) Si è riscontrato che nel Consorzio, sebbene la fissazione degli obiettivi generali sia di competenza del CdA dell'ente, non è realistico aspettarsi che le singole amministrazioni rinuncino completamente ad esercitare direttamente un'attività d'indirizzo nei confronti del servizio consortile. Questo elemento pone l'accento sulla fisiologica difficoltà nel coadiuvare gli organi di governo da parte dei tecnici dirigenti nel calibrare gli obiettivi che la struttura deve raggiungere, affinché non solo siano il più possibile condivisi e discussi ma anche affinché si abbia la capacità (e spesso l'umiltà) di ri-considerarli periodicamente alla luce delle esperienze e del feed back che viene dal territorio

L'esperienza di questi anni in Alta Valdera, ha dimostrato che tale fenomeno è imprescindibile, in quanto gli organi istituzionali non possono essere riuniti ogni qualvolta ci sia da decidere su un aspetto che riguarda essenzialmente un singolo comune, quindi, sarebbe opportuno che l'organizzazione dell'ente prevedesse momenti di periodico raccordo separatamente per ogni singola municipalità, spetterà poi al dirigente decidere quali materie meritano un eventuale passaggio in seno ad organi politici del Consorzio.

- 2) Se è difficile mediare per il dirigente tra le richieste di una giunta comunale e del territorio e le esigenze del personale, tale difficoltà è facilmente riscontrabile all'ennesima potenza quando la mediazione deve avvenire nei confronti di tante richieste e stili di governo e modi di vedere la polizia locale, quanti sono i sindaci e le municipalità che compongono l'assemblea consortile. Come sopra già accennato, il sindaco di un comune, anche se socio del Consorzio, tenderà sempre a dare direttive particolari per il proprio territorio, di conseguenza un operatore potrà trovarsi ad operare durante la settimana o persino nello stesso giorno con richieste e aspettative del tutto diverse a seconda del territorio assegnatogli. Tale situazione porta sicuramente a stress e disorientamento nel personale che reclama invece messaggi univoci e sicuri. La soluzione anche qui dipende dalla sensibilità e dalle capacità dei c.d. "cuscinetti dell'ente "consortile": dirigente e CdA che dovranno mediare. Più di tutti però sarà il personale che dovrà imparare a vivere in un ambiente variabile e accettare che in un contesto di democrazia e di elezione diretta dei sindaci, siano questi a fissare gli obiettivi generali anche in materia di sicurezza locale.
- 3) Si riscontra un minor rapporto diretto tra i singoli addetti del servizio e la cittadinanza. Tale aspetto, dovuto alla spersonalizzazione del rapporto con il territorio, costituisce fattore negativo per l'esercizio di alcune funzioni della P.M., quale quella ad es. di P.G., che è sicuramente facilitata dall'esistenza di un rapporto di fiducia e conoscenza

diretta tra il cittadino e il singolo agente, ma complessivamente presenta maggiori aspetti positivi. Il non eccessivo radicamento sul territorio di alcuni agenti<sup>238</sup>, infatti ha comportato come conseguenza diretta un aumento del numero delle sanzioni amministrative e di conseguenza della legalità sostanziale.

- 4) Difficoltà a far percepire gli aspetti positivi dell'innovazione agli addetti al Servizio. Tale aspetto può essere superato sviluppando lo "spirito di corpo" dei dipendenti<sup>239</sup> e facendo adeguata attività di formazione, non solo strettamente professionale<sup>240</sup>, ma anche di tipo comportamentale.
- 5) Con riferimento ai rapporti con gli uffici comunali è opportuno mettere in evidenza una problematica che si potrebbe generare, perché se è vero che, una delle qualità delle forme associate di gestione è la possibilità di creare uffici con maggiore specializzazione e competenza, l'esperienza ha talvolta evidenziato tale possibilità in un modo forse troppo eclatante, in quanto quello che doveva rivelarsi un punto di forza si è rivelato, spesso, nel lungo termine, una "strozzatura" all'attività quotidiana degli uffici<sup>241</sup>. Approfondire conoscenze, ad esempio in campo edilizio o ambientale, ha fatto sì che gli ufficiali addetti al servizio specifico conoscessero la materia, almeno in alcuni aspetti, in modo più approfondito degli uffici tecnici. Quest'ultimi, in alcuni casi, hanno così delegato o incaricato operatori di polizia municipale di compiti non di loro competenza.

La soluzione a tale problema non può che essere quella di tornare a quella che è la funzione principale della P.M: effettuare il primo sommario sopralluogo, verbalizzare eventuali violazioni immediatamente riscontrabili ed inoltrare al responsabile del procedimento amministrativo.

- 6) La problematica sopra esposta, vale anche per i rapporti con le altre forze di polizia ( a livello locale soprattutto i carabinieri), che con una P.M. sempre presente e disponibile tenderebbero a delegare azioni di contrasto della criminalità che non sempre sono affrontabili dall'operatore di P.M. A tale riguardo in Alta Valdera sembra essersi arrivati ad un accordo non scritto con i Carabinieri, in base a cui a fronte di una presoché totale copertura degli interventi sugli incidenti stradali da parte della P.M., per qualsiasi accertamento o evenienza di ordine pubblico o rischio dovuto alla pericolosità delle persone interviene la qualificata assistenza delle pattuglie dell'Arma.

### **7.1. In particolare: il problema della competenza territoriale della Polizia Municipale nella gestione in forma associata del servizio**

Per inquadrare correttamente il problema occorre fere riferimento, da un lato all'art. 12 del codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), il quale nell'individuare i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni di polizia stradale, elenca anche i "corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza" favorendo da parte di qualcuno, la sostenibilità di un'interpretazione della stessa che implicherebbe una limitazione di competenza al solo ambito territoriale dell'ente locale di appartenenza,

<sup>238</sup> Agenti che magari sono nati nello stesso Comune dove svolgono servizio e che di conseguenza conoscono personalmente i cittadini nei confronti dei quali devono elevare sanzioni amministrative.

<sup>239</sup> Stando però attenti a contenere le conseguenti richieste corporative che potranno derivare da tale azione.

<sup>240</sup> Vedi in particolare il Capo IV "Formazione e aggiornamento del personale" della L.R. Toscana n.12/2006.

<sup>241</sup> Relazione del Comandante responsabile di P.M., Consorzio Alto vicentino alla giornata di riflessione sul servizio associato di P.M. svoltasi a Peccioli il 24 marzo 2004. su [www.valderassociata.it](http://www.valderassociata.it).

dall'altro all'art. 57, comma 2, lettera b) del codice di procedura penale, il quale, a sua volta stabilisce che sono agenti di polizia giudiziaria "nell'ambito del territorio di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio". Anche in questo caso si è affermato che la citata disposizione impedirebbe agli agenti della P.M. organizzati in un servizio associato, di svolgere legittimamente le funzioni di polizia giudiziaria fuori dal territorio dell'ente locale con il quale è instaurato il rapporto di servizio. In tale senso si è espressa ad esempio la procura della Repubblica presso il tribunale di Pisa (nota del 1° giugno 2001, prot. N. 21 del 2001) per la, quindi, l'esercizio della funzione di P.G., tranne le eccezioni quale direttamente previste dalla L. 65 del 1986 e dal c.p.p., non può essere svolto all'interno del territorio complessivo dei Comuni consociati, non essendoci nessun cambiamento rispetto allo svolgimento del servizio in forma non associata.

Il dettato del c.p.p., frutto probabilmente di una scarsa riflessione sulla situazione che già allora in alcuni comuni italiani andava delineandosi, si è prestato ad interpretazioni formalistiche<sup>242</sup>, inducendo la Procura della Repubblica di Pisa, appunto, a ritenere che, non facendo nessun modello di gestione associata, venir meno la soggettività degli enti partecipanti, gli addetti di polizia municipale potessero svolgere le funzioni di polizia giudiziaria esclusivamente entro i confini territoriali del comune di appartenenza. L'interpretazione della Procura di Pisa potrebbe, in sintesi, indirettamente scoraggiare la costituzione di tali associazioni.

Non si tratta, ad onor del vero, di un orientamento unanime, registrandosi considerevoli e autorevoli prese di posizione in senso contrario. Si è così affermato, da parte della procura della Repubblica presso il tribunale di Pistoia (nota prot. N. 975/2004 del 5 giugno 2004) che "se gli agenti di polizia giudiziaria ripetono la loro competenza da quella dell'ente, e se l'ente, in forza dell'autonomia riconosciuta dalla legge, può allargare l'ambito territoriale dei suoi servizi in modo da gestirli più efficacemente, come previsto dall'art. 30 del D.Lgs. 267/2000, gli agenti della P.M. potranno svolgere in pieno le loro funzioni nel territorio di tutti i comuni che hanno aderito alla convenzione."

Il parere della Procura di Pistoia era stato, nel caso specifico, reso in riferimento ad una convenzione tra i Comuni di Chiesina Uzzanese, Buggiano, Ponte Buggianese, Cozzale e Uzzano per associare il servizio di P.M., la quale prevedeva che per i servizi previsti in convenzione, il territorio di competenza per coloro che svolgono i servizi medesimi, fosse costituito dall'insieme dei territori dei Comuni convenzionati<sup>243</sup>. Si deve inoltre per completezza richiamare, altresì, un parere reso in data 15 gennaio 2003 (prot. n. 557/17.050.12982.) dal Dipartimento della Pubblica sicurezza- Ufficio per l'Amministrazione generale del medesimo Ministero, emesso su richiesta dell'Ufficio territoriale del Governo di Pistoia, relativo proprio alla convenzione sottoscritta dai comuni suddetti. Secondo il Ministero infatti l'espressione "territorio di competenza" usata dall'art. 3 della legge n. 65 del 1986 deve essere riferita, nel caso di forme associative, all'insieme costituito dal territorio dei comuni associati. In conseguenza di ciò, gli addetti di polizia municipale possono esercitare i servizi loro affidati nell'ambito territoriale delineato dalla convenzione, sia nel caso si tratti di personale assegnato alla forma associativa sia nel caso in cui questo permanga incardinato nei ruoli del comune consorziato o associato e al contempo, distaccato, secondo la disciplina statutaria, presso l'ente delegato all'esercizio delle funzioni.

In maniera assolutamente identica sulla questione si esprime, in un parere del 30 maggio 2003, anche il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali- Direzione centrale per le

<sup>242</sup> Enrico Desii "Le associazioni di polizia municipale: finanziamenti ed esperienze toscane", *Relazione alla giornata di studio sulla gestione associata di P.M.*, Peccioli, 24 marzo 2004, su [www.regione.toscana.it/toscana\\_sicura](http://www.regione.toscana.it/toscana_sicura).

<sup>243</sup> Marco Andrea Signa, "politiche per la sicurezza urbana" in [www.rete.toscana.it](http://www.rete.toscana.it).

autonomie del Ministero dell'Interno.

Questa interpretazione è stata infine condivisa anche dalla procura della Repubblica presso la corte d'appello di Firenze (nota prot. N. 7353/04 del 10 settembre 2004). Il procuratore generale, nel richiamare l'orientamento manifestato dal procuratore della Repubblica di Pistoia, osserva che "nell'ipotesi in considerazione, il limite territoriale coincidente con l'ente di appartenenza, stabilito dall'art. 57, comma 2, lett. b) del c.p.p., è costituito dall'insieme dei territori associati. Una diversa interpretazione verrebbe a vanificare la possibilità prevista dall'art. 1, comma 2 della L. 65/86"

L'opinione della Procura di Pisa, ad avviso della scrivente, pur essendo dal punto di vista strettamente formalistico ineccepibile, non tiene debitamente conto della necessità di valorizzare al massimo l'autonomia dell'ente locale, principio che come già ripetuto svariate volte, ha ispirato la riforma del Titolo V della Costituzione e più in particolare, mortifica le modalità mediante le quali i comuni si confrontano, sotto l'aspetto organizzativo, con il principio di adeguatezza contenuto dall'art. 118, comma 1, della Costituzione.

Tali ultimi orientamenti, quindi, paiono maggiormente condivisibili<sup>244</sup>, poiché una lettura che confina la competenza territoriale della polizia locale nell'ambito del comune di appartenenza, di fatto si risolve in una interpretatio abrogans delle norme che consentono lo svolgimento dei servizi associati, appare in contrasto con lo spirito delle norme che disciplinano il settore, innanzitutto con il quadro emergente dal Capo V del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, teso a stimolare intensamente la costituzione delle forme associative, così come appare in contrasto con lo sforzo della Regione Toscana, da anni impegnata con apposita normativa, come abbiamo visto, e con specifici stanziamenti in bilancio, nell'incentivare la nascita di gestioni associate come quella considerata.

Appare allora logico ritenere che le norme sull'organizzazione dei servizi (la legge quadro sulla polizia municipale, la legge regionale, il testo unico e le leggi regionali di attuazione) siano esse stesse attributive di competenza territoriale ed integrino sotto questo profilo sia le disposizioni del c.p.p. che quelle del codice della strada. L'art. 12 di tale codice, peraltro, facendo esclusivamente riferimento al "territorio di competenza", costituisce tipica norma in bianco, la quale in nulla sembra incidere sulla competenza territoriale, limitandosi a richiamare delle regole di competenza contenute altrove.

Pur in presenza di tali prese di posizione, il contrasto interpretativo ad oggi non è risolto, e ciò determina una serie di gravi disservizi, impedendo di fatto ad alcuni enti locali di perseguire quelle finalità di efficienza e di razionalizzazione organizzativa che proprio il legislatore persegue nel disciplinare lo svolgimento dei servizi associati.

Allo stato della legislazione vigente, in conclusione, l'empasse generato soprattutto dall'interpretazione dell'art. 57, comma 2 lett. b) del c.p.p., non pare superabile e il parere sul punto della Procura di Pisa non può essere disatteso da parte degli enti interessati. Fondamentale quindi, risulta essere un futuro intervento del legislatore nazionale di adeguamento delle disposizioni vigenti in materia di attribuzione delle funzioni di P.G. agli agenti della polizia locale<sup>245</sup>. A tal fine appare necessario intervenire mediante apposita novella sia sulle disposizioni di cui alla legge 7 marzo 1986, n. 65 sia sull'art. 57 del c.p.p.

<sup>244</sup> Marco Filippeschi. *Relazione sulla proposta di legge in materia di svolgimento dei servizi associati di polizia municipale, presentata alla camera dei deputati il 20 settembre 2005*, su [www.camera.it/atti/normativi](http://www.camera.it/atti/normativi).

<sup>245</sup> Per quanto riguarda la Regione Toscana, in data 30 Marzo 2006 è stato approvato all'unanimità dal Consiglio regionale un o.d.g. presentato dal consigliere della Margherita Pier Paolo Tognocchi, sottoscritto peraltro oltre che da Margherita, da Ds, Verdi e dal Presidente della commissione affari istituzionali (la quale, per inciso, ha svolto tutta l'istruttoria sulla nuova legge regionale 12/2006), finalizzato ad attivarsi presso il Governo e il Parlamento per favorire un pronunciamento della legislazione nazionale sul riconoscimento della qualifica di polizia giudiziaria anche per i vigili urbani impegnati in servizi di polizia municipale in gestione associata di più comuni.

mentre non sembra di dover intervenire sull'art. 12 del codice della strada poiché una volta chiarito nella legge quadro l'ambito di competenza territoriale, il rinvio del predetto art. 12 non può che intendersi riferito alla competenza così delineata. Lo stesso disegno di legge illustrato al cap. V, parag. 2, della presente trattazione risolverebbe una volta per tutte la questione, in quanto fa coincidere il territorio in cui si svolge l'esercizio della funzione unitaria di polizia locale non solo con quello del singolo ente di appartenenza del dipendente, ma con quello complessivo degli enti associati<sup>246</sup>, eliminando di conseguenza il problema evidenziato, limitante fortemente i vantaggi della gestione del servizio di P.M.

---

<sup>246</sup> Si vedano gli art. 10, commi 1 e 6, art. 14, comma 1 del disegno di legge in questione.

## Conclusioni

L'insieme dei dati rilevati consente di svolgere alcune considerazioni conclusive, sia in termini di bilancio delle esperienze sia in termini di previsione.

A seguito della L. Cost. n. 3 del 2001, al Comune è stato finalmente riconosciuto, anche a livello costituzionale, il proprio ruolo di ente imprescindibile e fondamentale nell'organizzazione del sistema amministrativo italiano.

Le varie leggi che si sono susseguite, a volte in modo anche frenetico a partire dalla L. 142 del 1990, infatti, hanno visto crescere il ruolo ed i valori della democrazia a livello locale, partendo dunque dal livello di governo più vicino ai cittadini, nell'ottica della realizzazione di un federalismo incentrato sul principio della sussidiarietà. Tale principio, però, è stato fin dall'inizio affiancato da quelli di adeguatezza e differenziazione, allo scopo di esercitare le sempre maggiori funzioni e servizi riconosciuti ai Comuni in ambiti territoriali più adeguati, individuati anche attraverso le forme associative, per permettere il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità nella gestione dei servizi.

L'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali, per gli enti di minore dimensione demografica, è ben radicato nella realtà regionale toscana, soprattutto nelle aree montane, che sono quelle in cui in Toscana si concentra il maggior numero dei c.d. piccoli comuni.

Nel territorio regionale, inoltre esistono anche due circondari per l'esercizio associato di funzioni provinciali<sup>247</sup> oltre a interessantissimi esempi di cooperazione tra comuni.

Compito del legislatore toscano, a differenza di quello di altre Regioni nelle quali non si è formato tale clima di collaborazione tra gli enti minori, è dunque quello d'incentivare e di guidare lo sviluppo di tale associazionismo, al fine di garantire il rispetto non solo del principio di sussidiarietà verticale, ma anche di quelli di adeguatezza e differenziazione nell'allocazione delle funzioni. La legislazione della Regione Toscana, comunque, si concentra sull'obiettivo dello sviluppo associato di funzioni e servizi, ma non impone alcun contenuto particolare o ulteriore alle regole di funzionamento delle forme associative disciplinate dal legislatore nazionale.

E' proprio in quest'ottica che si comprende il perché il legislatore toscano, al posto della scelta delle vere e proprie sanzioni di tipo impositivo, abbia preferito dare applicazione alla previsione di cui all'art. 33 del D.Lgs. 267/2000, attraverso la creazione di occasioni e convenienze per l'esercizio volontario di funzioni e servizi tra enti locali, utilizzando in particolar modo incentivi e disincentivi di carattere finanziario. Pertanto le suddette forme organizzative, devono risolvere esclusivamente sulla base delle disposizioni legislative vigenti, le problematiche relative alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo, agli organi prescelti per la gestione delle funzioni esercitate in forma associata, ai rapporti finanziari tra comuni ecc.

La scelta deve essere ancorata ad un'attenta valutazione del livello d'integrazione sociale esistente tra le singole realtà e del conseguente livello d'integrazione gestionale che s'intende raggiungere. Dalla valutazione del grado di coesione raggiunto dalle rispettive popolazioni, dagli amministratori e dalle strutture, dipende poi la volontà di associare una quantità più o meno ampia di servizi.

Anche la quantità di enti coinvolti nel processo associativo influisce sul modello: è piuttosto agevole costituire un'Unione in ambiti di dimensioni limitate, molto più complesso è mettere d'accordo tante realtà spesso eterogenee. Da metter in evidenza è inoltre la

<sup>247</sup> Si tratta del Circondario della Val di Cornia, istituito in base alla L.R. 19 luglio 1995, n.77 e del Circondario dell'Empolese Val d'Elsa, istituiti con L.R. 29 maggio 1997, n.38.

considerazione che la rinuncia al governo e alla gestione di diversi servizi implica un elevato grado di fiducia reciproca tra gli attori politici e tecnici coinvolti. Solo in presenza di tale condizione è ipotizzabile la costituzione di forme stabili di gestione associata, quali ad esempio l'Unione. Senza di essa qualsiasi ostacolo sarebbe occasione per rimandare o boicottare la scelta operativa. Spetta alle amministrazioni locali verificarne l'esistenza, e in assenza propendere per forme di cooperazione più leggere e flessibili.

L'ordinamento offre, in definitiva, una ampia gamma di opzioni in materia. Si tratta, a ben vedere, più che di soluzioni alternative tra loro, di un continuum che progredisce verso forme sempre più avanzate di unificazione dei servizi e rispetto alle quali gli amministratori locali, nella morsa dei vincoli di bilancio, sono oggi chiamati a formarsi un convincimento e quindi liberamente scegliere per affrontare le sfide che si pongono per tali enti locali. Come abbiamo potuto constatare tuttavia nel corso della presente trattazione, anche se con qualche inconveniente a volte di carattere solo temporaneo, le gestioni associate, pur non essendo la soluzione a tutti i problemi, sembrano essere l'unico strumento che possa consentire agli enti locali più piccoli di diventare protagonisti attivi delle Riforme in senso federalista della Repubblica, e di superare gli ostacoli che si frappongono appunto ad un'azione amministrativa efficace ed efficiente. Questa affermazione è ancora più vera nel caso della Polizia Municipale, in cui, come abbiamo potuto constatare, le competenze e professionalità richieste per chi opera in tale servizio sono vastissime.

L'associazionismo intercomunale, dunque, soprattutto in questo settore, deve essere visto come possibile soluzione alla ridotta dimensione dell'organico, alle lacune rilevate sul piano della dotazione strumentale, alle varie e particolari problematiche che, nei piccoli comuni, si presentano in modo saltuario e per le quali è sentita una forte esigenza di consulenza da parte dei comuni di più grandi dimensioni, che hanno maggiore possibilità di specializzare le mansioni e le competenze del singolo addetto al servizio.

Pertanto, quella che per gli altri servizi è un'opportunità, per la P.M. diventa nella maggior parte dei casi, un'esigenza imprescindibile.

La collaborazione intercomunale, attuata anche in forme diverse da quella scelta dai Comuni presi in esame, è dunque la strada necessaria per la sopravvivenza di realtà, quali i c.d. piccoli comuni, che non possono né devono scomparire, ma che comunque, di fronte ad un'evidente e continua diminuzione dei trasferimenti erariali regionali, sono costrette a ricercare forme più efficienti ed efficaci di gestione dei propri servizi. Tutto questo, tuttavia, tenendo sempre ben a mente e mai sottovalutando l'aspetto umano che accompagna ogni processo di innovazione. Sul punto sembra utile citare le parole con le quali si conclude la relazione sull'esperienza del Consorzio del Corpo Intercomunale di polizia locale Nord Lodigiano<sup>248</sup>:

" L'egoismo, l'ambizione smodata di pochi, l'interesse individuale di prevalere ad ogni costo sul collettivo, affondano senza rimedio qualsiasi sforzo di costruire un servizio efficiente per la cittadinanza, infondendo all'opposto, delusione e scetticismo verso gli operatori e l'Autorità amministrativa che essi rappresentano. Prima ancora di chiedersi quanto costa un servizio associato e quali teorici benefici esso possa apportare all'organizzazione complessiva dell'ente, occorre valutare il problema sotto il profilo umano, ponendo al centro dell'attenzione l'uomo con le sue debolezze e potenzialità.

Possiamo creare vincoli contrattuali giuridicamente stabili, possiamo ipotizzare un assetto organizzativo conforme alle più recenti teorie di gestione del personale, possiamo dotarci di strumentazioni al passo con la tecnologia più evoluta, di un patrimonio finanzia-

248 Claudio Biondi "La gestione associata di funzioni e servizi negli enti di piccole dimensioni. L'esperienza del Consorzio di polizia locale intercomunale Nord Lodigiano" Relazione alla Giornata di studio per la polizia locale. Macedonia (AV), 30 novembre 2004.

rio e di controlli che pongano l'ente al riparo da qualsiasi rischio di dissesto, ma di fronte all'animo miserevole di chi antepone il proprio personale successo all'interesse pubblico di finalizzare un'esperienza associativa al soddisfacimento del bisogno collettivo, non possiamo fare altro che indietreggiare, con umiltà, e percorrere altre strade”.

## Bibliografia

- AA.VV., "I piccoli Comuni e la gestione associata di funzioni e servizi", Ricerche Formez, 2003.
- AA.VV., "Le gestioni associate in Toscana", a cura del settore affari istituzionali e delle autonomie locali. Direzione generale della Presidenza-Giunta della Regione Toscana. P.O. Produzioni editoriali, Firenze, ottobre 2004.
- AA.VV., "Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna, Unioni di Comuni. Uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2000.
- AA.VV., "Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale", Regione Emilia-Romagna, assessorato innovazione amministrativa e istituzionale. Autonomie locali in [www.regione.emilia-romagna.it/gestioni.associate](http://www.regione.emilia-romagna.it/gestioni.associate).
- AA.VV., "Relazione tecnica per l'avvio del processo di gestione associata di funzioni e servizi". Documento redatto dal gruppo di lavoro tecnico, in [www.comunitamontana.ra](http://www.comunitamontana.ra)
- AA.VV., "Riforme per i diritti -Materiali sull'attuazione del Tit. V della Costituzione", Bologna, Settembre 2005.
- Alessandra Bazzani, "Le Unioni dei Comuni", Commentario al nuovo t.u. degli enti locali, Cedam, Padova, 2002.
- Arturo Bianco, "La frontiera della gestione associata" in *Anci Notizie*, giugno 2001.
- Arturo Bianco, "La gestione associata tra i Comuni", CEL, Gorle, 2002.
- Simona Bindi, "Le principali caratteristiche dei Comuni", La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001). IRPET, Firenze, gennaio 2005.
- Claudio Biondi "La gestione associata di funzioni e servizi negli enti locali di piccole dimensioni. L'esperienza del Consorzio di polizia locale intercomunale Nord Lodigiano". Relazione alla giornata di studio per la polizia locale, Macedonia (AV), 30 novembre 2004.
- F. Carigella, A. Giuncato, F. Romano, "L'ordinamento degli enti locali nel T.U.", Ed. Maggioli, 2004.
- Enrico Carloni, "Le forme associative tra riordino territoriale e principio di differenziazione" in [www.spaal.it](http://www.spaal.it), aree tematiche.
- Marco Castellani, "Analisi dei sistemi di gestione dei servizi: la polizia municipale" in *Azienditalia*, n. 8/2000.
- Alberto Chiellini, "Il Consiglio delle Autonomie Locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana", in *Le Regioni*, n. 3/2001.
- Alberto Chiellini, "I principi generali dell'attuazione della legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1) nella Regione Toscana" in *Rivista Amministrativa della Regione Toscana*, gennaio-marzo 2000.
- Alberto Chiellini, "I rapporti istituzionali Regioni-Enti Locali in Toscana", Consiglio delle Autonomie Locali, Ed. Comunica srl, Firenze, ottobre 2004.
- Alberto Chiellini, C. Orione, "L'esperienza del Consiglio degli Autonomie Locali della Regione Toscana" il ruolo delle assemblee elettive, Firenze, ottobre 2004.
- S. Ciriés, " Consorzi di enti per gestire", *Il Sole 24 ore*, 22 gennaio 2001.
- Umberto Comite, "Associazionismo e competitività territoriale" in *Amministrazione in cammino- Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione*, Centro ricerche sull'amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet".
- A. D'Aloia, "Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni" in *Le Regioni*, n.6/2003
- Enrico Desii, "Le associazioni di polizia municipale, finanziamenti ed esperienze tosca-

ne”, Relazione alla giornata di studio sulla gestione associata del servizio di P.M., Peccioli, 24 marzo 2004, su [www.regione.toscana.it/toscanasicura](http://www.regione.toscana.it/toscanasicura).

Giuseppe De Stefano, “L’organizzazione di un servizio associato del personale”, La gestione associata del personale negli enti locali. Formez, dicembre 2003.

Paolo Di Carlo, “La gestione associata del servizio di polizia municipale”, tesi SSPAL III° trimestre 2003.

R. Ferrara, “Intese, convenzioni e accordi amministrativi” in *Digesto disc. pubbl.* VIII, Torino 2004.

Marco Filippeschi. Relazione sulla proposta di legge in materia di svolgimento dei servizi associati di polizia municipale, presentata alla Camera dei Deputati il 20 settembre 2005, su [www.camera.it/attinormativi](http://www.camera.it/attinormativi).

O. Forleza, G. Terraciano, “Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale”, Ed. Il Sole 24 ore, 2002..

Daniele Formicoli, Marcella Castronovo, “Manuale delle Unioni dei Comuni”, CEL, Gorle, 2002.

Angela Frascini, Franco Osculati, “La teoria economica dell’associazionismo tra enti”, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scienze Collettive, POLIS Working paper, n. 71, Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”, marzo 2006.

A. Gallo, “Fusioni di Comuni, municipi e unioni di comuni”, il Sole 24 ore, 1999.

F. Genchi, “L’Accordo di programma” in *Nuova Rassegna*, n. 11/1998.

Marcella Gola, “Il D.M. 318/2000 e la legge 265/1999: un’interpretazione sistematica” in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 8/2001.

Ignoto, “Enti Locali minori, l’Unione fa la forza”, in *Guida agli Enti Locali*, n. 15/2002.

Ignoto, “I vantaggi della gestione associata”, in *Guida agli Enti Locali*, n. 15/2002.

Francesco Intini, “Le forme associative nella versione del T.U.”, *Contributi e scritti sul T.U. delle Leggi sull’ordinamento delle autonomie locali*, in *Prime Note Zoom*, Ed. Prime Note, novembre 2000.

L. La Marca, “Piccoli Comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc”, in *Comuni d’Italia*, n. 10/2003.

E. Maggiore, “Unioni dei Comuni”, *Commento al T.U.E.L.*, Ed. Giuffrè, Milano, 2000.

Andrea Massi, “L’associazionismo tra Comuni nel servizio di assistenza domiciliare”, in *Azienditalia*, n. 3/2001.

Francesco Montemurro, “Piccoli Comuni-l’Italia dei piccoli che bussava al futuro”, in *Guida agli enti locali*, n. 16/1999, Ed Il Sole 24 ore,

Gianfranco Mor, “Commento all’art. 3 del D.Lgs.112 del 1998”, *Lo Stato Autonomista*, Ed. Il Mulino, 1998.

Marco Mordenti, “La gestione associata delle funzioni negli Enti Locali”, Ed. Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), 2003.

Marco Mordenti, Paolo Monea, “La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli Enti Locali”, in *Comuni d’Italia*, n. 2/2002.

Riccardo Narducci, “La Polizia Municipale”, *Guida normativa per l’amministrazione locale*, Ed. CEL, 2003.

Riccardo Nobile, “Sul conferimento delle funzioni di cui al D.Lgs. 31.03.1998 n. 12 alle Regioni e agli Enti Locali, realizzazione dell’effettività del loro esercizio”, in *Comuni d’Italia* n. 6/2001.

Stefano Olmeti, Giovanni Salotti, “Gestione: la molla dei servizi associati”, in *Guida agli enti locali* n. 45/1999.

Francesca Palazzi, “Uniformità e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli enti locali”, in *Comuni d’Italia*, n. 11/2001.

J. Pasquali, “La gestione associata: chiave della qualità”, in *Guida agli enti locali*, n.



Finito di stampare nel mese di novembre 2007  
presso la Grafitalia di Peccioli (Pisa)