

Associazionismo comunale e competitività territoriale

di Ubaldo Comite¹

Premessa

- 1.1 I principi guida per l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni
 - 1.1.1 La nuova mission dell'ente locale
 - 1.1.2 Il nuovo assetto dell'amministrazione comunale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione
- 1.2 I conti dei comuni: un equilibrio difficile
 - 1.2.1 Le strategie di sviluppo
- 1.3 L'unione di comuni
 - 1.3.1 Le ragioni di una scelta
- 1.4 Il processo di costituzione di una unione

Conclusioni

Bibliografia

Riferimenti normativi

¹ Dottore di Ricerca in Economia e Gestione delle Amministrazioni Pubbliche, docente di Bilancio degli Enti Pubblici presso l'Università della Calabria, Facoltà di Economia, Dipartimento di Scienze Aziendali

PREMESSA

Le radici culturali del nostro Paese hanno un fortissimo aggancio con la funzione storica, civile e morale assolta dai comuni, da considerarsi il primo e il più immediato luogo di esercizio e di rappresentanza dei principi democratici.

L'ente locale si trova oggi a dover governare fenomeni, esterni ed interni, sempre più complessi, direttamente e indirettamente riconducibili alla sua *mission* istituzionale. Per questa ragione, il comune deve essere capace di erogare servizi sempre più rispondenti alle attese dei cittadini e manifestarsi in grado di valutare le strategie più coerenti con la vocazione socio-economica del territorio in cui opera.

Questa concezione di governo della Pubblica Amministrazione può condurre a scelte di esternalizzazione dei servizi, quando economicità e qualità non rispondono alle attese degli utenti e alle necessità dell'ente, sia a forme di gestione associata di servizi intercomunali, favorendo, ad esempio, il raggiungimento di economie di produzione e una maggiore circolazione di competenze diverse ma sinergicamente mixate, al fine di attivare processi che conducano alla migliore qualità del risultato, quest'ultimo in letteratura definito "valore pubblico".

La necessità di realizzare performance soddisfacenti incontra, però, l'esigenza di razionalizzare le risorse disponibili, sia economiche che umane, nella fase attuale in cui diminuiscono i trasferimenti ed è limitata la possibilità di utilizzare la leva fiscale e tariffaria in modo flessibile.

Questo principio si ricollega alle espressioni di numerosi studiosi della Pubblica Amministrazione², che affermano che la tensione tra risorse a disposizione e bisogni pubblici appare molto più elevata che in passato e richiede di migliorare i processi di impiego delle risorse pubbliche.

A tal proposito, i sistemi di controllo attraverso i quali il management può leggere, interpretare e governare la complessità dei sottosistemi interni ed esterni che è chiamato a gestire, possono essere considerati come un tramite tra ambiente e azienda.

Il processo di modernizzazione delle organizzazioni pubbliche, infatti, si manifesta non solo attraverso l'introduzione di nuove metodologie e sistemi di pianificazione e controllo, ma anche mediante il superamento di logiche comportamentali costruite sulla prestazione e non nella prospettiva del

²Anselmi L., *L'azienda Comune*, Maggioli, Rimini, 2001;
Borgonovi E., *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale*, Azienda pubblica n°4, Maggioli, Rimini, 1988;
Borgonovi E., *Governare l'amministrazione con il sistema a rete*, Azienda pubblica n°5, Maggioli, Rimini, 2000.

risultato.

Il management e gli studiosi delle organizzazioni pubbliche affrontano oggi una sfida difficile ma avvincente, nella direzione del cambiamento e della modernizzazione, basato sulla creazione di un modello gestionale che sia in grado di congiungere e integrare le tre fasi diverse della programmazione, del controllo e della valutazione, all'interno di un medesimo processo, che scandisca il ciclo di vita dell'organizzazione pubblica, secondo una relazione causa-effetto, tante volte citata da Porter³ nei suoi studi, al fine di contemperare i diversi bisogni pubblici.

Come è noto, la nuova cornice costituzionale derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione ha delineato, senza dubbio alcuno, un quadro di profondo mutamento istituzionale per il nostro Paese: un quadro che, anche di fronte alle nuove proposte provenienti dal governo e dalle forze politiche, non deve registrare arretramenti sul fronte delle autonomie locali. La pari dignità istituzionale tra tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, ossia Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, congiuntamente all'affermazione dei principi di cooperazione e sussidiarietà, pongono in risalto che anche ai piccoli comuni dovranno essere garantite le stesse prerogative ineludibili, funzionali a guidare l'attuazione di tale riforma.

In questa direzione, i principi di coesione e di sussidiarietà, debbono costituire la premessa cardine su cui sviluppare ogni utile dibattito di riforma istituzionale.

Va evidenziato che, i comuni di minori dimensioni demografiche stanno dimostrando di non attendere solo interventi in loro sostegno. Sono, infatti, oltre mille ormai, con una popolazione complessiva di quasi 3,4 milioni di abitanti⁴, quelli che stanno sperimentando la strada dell'associazionismo intercomunale delle "Unioni", per una migliore gestione dei servizi e delle funzioni. In tutto il Paese, per effetto del rigore della finanza pubblica nonché per meccanismi virtuosi, al fine di determinare economie di scala e nuovi servizi, cresce la realtà delle collaborazioni interassociative comunali.

Questi primi positivi risultati non sono certo imputabili esclusivamente alla scarsità delle risorse statali, pur se sintomo di attenzione, messe a disposizione dei singoli comuni o a quanto ancor meno previsto a livello regionale. Questa tendenza è piuttosto la coraggiosa risposta dell'autonoma volontà dei singoli enti di dotarsi di forme di gestione più funzionali rispetto al passato, gettando concretamente le basi per migliorare la qualità della vita delle rispettive cittadinanze.

³ Porter M., *Il vantaggio competitivo*, Edizioni Comunità, Milano, 1987.

⁴ Dati Anci – Camelot 2005

I quasi seimila piccoli comuni sono, in sostanza, soggetti costituzionalmente fondanti del nuovo assetto della Repubblica, di cui rappresentano il 70% circa del territorio. Ecco allora lo sforzo pluralista e congiunto da compiere attraverso un “accordo pattizio” senza ambizione alcuna di egemonia di un ente sull’altro. Questo accordo, nella sua indubbia rilevanza, è ulteriormente avvalorato dall’innesto del principio di sussidiarietà che, valorizzato pienamente, potrà originare un sistema di rapporti fondati sulla cooperazione e l’accordo tra enti.

Va affermata, allora, la sussidiarietà come criterio cooperativo e cardine su cui può essere sviluppato ogni utile e costruttivo rapporto tra competenze pubbliche. Tutto ciò implica la necessità di un grande sforzo di rinnovamento della cultura amministrativa, di taglio nuovo e coraggioso.

Occorre, infatti, essere convinti che il futuro dei piccoli comuni italiani passa, inevitabilmente, attraverso una gestione per così dire “a rete”, stimolando le amministrazioni locali, sottolineando da un lato la piena autonomia decisionale comunale, dall’altra la via quasi obbligata che hanno di fronte le piccole realtà italiane se vogliono veramente combattere il tanto discusso “rischio estinzione”.

L’indirizzo prevalente, dunque, è senza dubbio quello del rafforzamento dei governi periferici, con la conseguente valorizzazione delle soggettività territoriali.

1.1 I principi guida per l’organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni

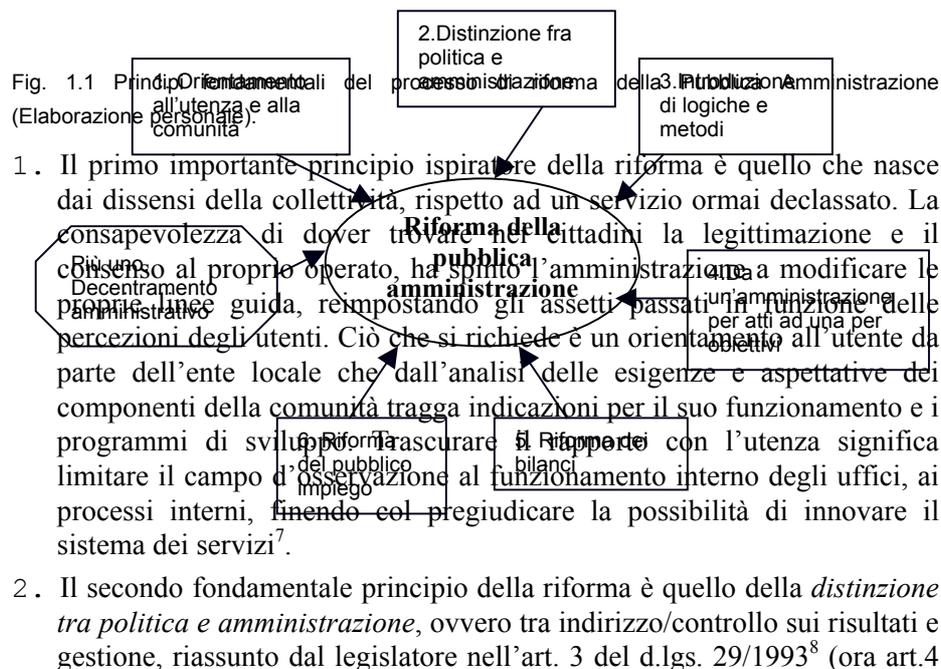
La nuova impostazione delle linee-guida fondamentali per l’organizzazione della Pubblica Amministrazione ha trovato le basi nel rafforzamento del principio della separazione tra indirizzo politico e gestione, con una netta evidenziazione delle sfere di competenza degli organi politici e della dirigenza.

L’esercizio delle innovate attribuzioni viene ad essere peraltro correlato ad un sistema di valorizzazione della responsabilità, nel quale valgono l’effettività dei risultati ottenuti (il raggiungimento degli obiettivi), la comprovata efficacia dell’azione (amministrativo-gestionale) sviluppata e la dimostrata capacità di utilizzazione (ottimale) delle risorse (di budget, strumentali ed umane) a disposizione⁵.

Se volessimo riassumere i principi che hanno caratterizzato il processo di riforma dell’Amministrazione Pubblica negli ultimi anni, potremmo

⁵ Mazzoleni G., *La modernizzazione difficile*, Guerini e Associati, Milano, 1998.

riconderli al modello “sei più uno”⁶ (fig. 1.1).



⁶ Cassese S., Franchini C., *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1989.

⁷ Margheri A., *Qualità e customer satisfaction negli enti locali*, CEDAM, Padova, 2002.

⁸ Legge 3 febbraio 1993 n°29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, (pubblicata sulla G.U. 6 febbraio 1993, n. 30, S.O.).

del d.lgs. 165/2001). Il tentativo di distinguere i differenti ruoli cui dovrebbero assolvere, all'interno delle amministrazioni pubbliche, organo politico e dirigenti amministrativi, nasce dalla necessità pratica di affidare, secondo una concezione weberiana, il potere di concreta gestione amministrativa là dove c'è la competenza professionale e lasciare le scelte di natura politica e di indirizzo politico-amministrativo, a chi ha instaurato un legame democratico con il corpo elettorale. Nella realtà, infatti, quello tra politica e amministrazione, tra indirizzo e gestione è un percorso circolare di influenze reciproche e per tale motivo è impensabile la loro completa scissione. L'impossibilità di separare in modo netto politica e amministrazione non implica che si debba rinunciare a distinguere meglio tra questi due poli. Al contrario, una tale distinzione è necessaria da un lato per valorizzare i momenti della individuazione degli obiettivi, della definizione delle strategie e delle risorse, della scelta dei programmi e dei percorsi per realizzarli, ossia tutto ciò che rappresenta il contenuto primario della funzione di indirizzo politico-amministrativo; dall'altro lato essa è necessaria per valorizzare il profilo tecnico-professionale delle scelte di concreta amministrazione e gestione, attraverso le quali viene data attuazione all'indirizzo politico-amministrativo.

Nella realtà, nella pratica quotidiana sono poche le esperienze che rispecchiano questa divisione, in quanto governare molte volte ha significato adottare singole scelte concrete e puntuali di gestione piuttosto che definire strategie e obiettivi da realizzare. A causa di ciò, l'amministrazione è rimasta priva di obiettivi di medio-lungo periodo, riducendosi a fronteggiare l'emergenza del quotidiano. Recuperare la visione strategica e programmatica dell'amministrazione significa perciò porre le premesse per un'amministrazione che sappia valutare obiettivi, costi, benefici e risultati, dimostrandosi competitiva non solo con l'esterno, cioè nei confronti del settore privato ma soprattutto nei confronti dei suoi diretti concorrenti, le restanti amministrazioni.

3. Il terzo fondamentale principio della riforma amministrativa è quello della *introduzione di logiche e metodi manageriali e aziendali* nell'organizzazione amministrativa⁹. Questa opzione, compiuta dal nostro legislatore a partire dal 1992, è strettamente legata alla grave crisi finanziaria verificatasi sul finire degli anni '80, per cui lo Stato italiano si trovò costretto a scegliere la via del contenimento dei costi, attraverso una maggiore razionalizzazione delle spese effettuate.

⁹ Borgonovi E., *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano, 1973.

Di fronte ad un problema di tipo finanziario e di economicità/efficienza, la soluzione più auspicabile fu quella dell'introduzione di strumenti, tecniche e metodi di gestione ispirati al mondo delle imprese. La trasposizione, nelle amministrazioni pubbliche, di metodologie e tecniche proprie del mondo delle imprese non avviene però in maniera istantanea, necessita di sperimentazioni, cambiamenti e adattamenti alle specificità dell'area pubblica, riconoscendo ai dirigenti, cioè a coloro che dovrebbero assumere il ruolo di manager, una autonomia di gestione di tipo non esclusivamente funzionale, ma strutturale.

4. Il quarto principio riformatore concerne il passaggio della pubblica amministrazione italiana da un modello orientato alla cura degli adempimenti amministrativi e del formale rispetto delle regole (government), ad un modello proteso al raggiungimento di risultati in termini di erogazione di servizi, attraverso atti di gestione e provvedimenti concreti (governance). Questo comporta: a) individuare gli obiettivi che si vogliono realizzare; b) evidenziare ed esplicitare questi obiettivi attraverso atti di indirizzo; c) indicare con quali risorse gli obiettivi vanno perseguiti; d) stabilire una tempistica, un cronoprogramma per la realizzazione effettiva degli indirizzi e attivare ed utilizzare, come supporto alla elaborazione degli indirizzi e ai fini della verifica della loro attuazione, organismi di controllo interno nelle amministrazioni¹⁰.

Il tentativo di dar vita ad una amministrazione per obiettivi passa anche attraverso una radicale trasformazione dei controlli, da essenzialmente giuridici sugli atti e sulle procedure, a quelli prevalentemente economici sui risultati dell'azione amministrativa.

5. Il quinto principio riguarda la riforma della tipologia e della struttura dei bilanci delle pubbliche amministrazioni¹¹.

L'indicazione è quella di rimodellare il bilancio esclusivamente finanziario, concentrato in unità concernenti i singoli oggetti di spesa, per adottare modelli di bilancio idonei a valorizzare le macro-funzioni e gli obiettivi della spesa e supportare controlli sulla spesa non soltanto finanziari, ma anche economico-gestionali.

Il bilancio finanziario rimane comunque sempre fondamentale per controllare e tenere sotto controllo i flussi di spesa complessivi.

Resta, soprattutto in certe amministrazioni, l'esigenza di affiancare, a

¹⁰Luca A., Miolo Vitali P., *La Programmazione nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1989.

¹¹ Matteuzzi Mazzoni L., *Il sistema dei bilanci delle aziende pubbliche territoriali*, CLUEB, Bologna, 1983.

bilanci finanziari riorganizzati intorno a funzioni e obiettivi così come stabilito con le riforme degli anni 1995- 2000, anche altri bilanci e, in particolare, un bilancio di tipo economico che possa supportare l'introduzione di quelle forme di contabilità analitica che sono fondamentali per valutare la economicità e la efficienza della gestione.

L'obiettivo che si vuole perseguire con questa riforma è essenzialmente il seguente: finché il bilancio di un ente è un documento articolato in una miriade di capitoli concernenti singoli oggetti di spesa i quali, per il numero elevato, si traducono in un fattore di forte rigidità delle decisioni di spesa, parlare di amministrazione per obiettivi, di autonomia di gestione e di autonomia di budget è, con tutta evidenza, esercizio abbastanza inutile; per cui, o il bilancio è strutturato per obiettivi da realizzare, e il dirigente, titolare e responsabile del centro di spesa, ha un complesso di risorse finanziarie rispetto alle quali può esercitare una certa discrezionalità sui modi d'uso, oppure la gestione per obiettivi e la valutazione sui risultati si riduce ad un fatto teorico più che pratico.

6. Il sesto principio si riferisce alla cosiddetta privatizzazione-contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. In realtà, in questi anni, due sono state le fasi cruciali della riforma.

La prima fase, iniziata nel 1992-1993, ha riguardato prevalentemente la rottura del sistema di relazioni sindacali improntato al modello di cogestione¹² che, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, era divenuto tipico del pubblico impiego e che si era consolidato nella legge quadro sul pubblico impiego n° 93 del 1983. L'idea era di attivare un sistema di rapporti tra amministrazione, datore di lavoro e sindacati quanto più possibile coerente e simile a quello proprio del settore delle imprese, con responsabilità ben distinte delle due parti e senza alcun obbligo giuridico di contrattare. L'accordo amministrazione-sindacati sarebbe dovuto divenire, secondo questo nuovo approccio, privatistico, il frutto del confronto degli interessi sul campo e della effettiva convenienza, accertata caso per caso, delle due parti a disciplinare con una intesa bilaterale una determinata materia. L'unica area per la quale veniva ancora previsto l'obbligo del contratto era, come avviene anche nel mondo delle imprese, quella del trattamento economico.

La seconda fase di riforma del pubblico impiego, la cosiddetta seconda privatizzazione, è intervenuta nel 1997-1998. Per certi versi e, per quanto attiene alla disciplina e gestione dei rapporti individuali di lavoro nelle

¹² Per *modello di cogestione* si intende l'obbligatoria disciplina contrattuale di determinate materie.

pubbliche amministrazioni, si è avuto un consolidamento e un progresso nella direzione privatistica indicata nei primi anni Novanta; per un altro verso, però, si è avuta una involuzione e, forse, un vero e proprio *renvirement*, in quanto quest'ultima non ha fatto altro che riproporre, sotto nuove spoglie, quel metodo di cogestione amministrazione-sindacati che, solo cinque anni prima, si era tentato di superare perché ritenuto negativo per l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della pubblica amministrazione.

7. Il settimo principio (*più uno*) è quello del decentramento (tab. 1.1) del maggior numero di funzioni amministrative verso le regioni e gli enti locali, realizzato attraverso la principale legge di riforma, la n° 142 del 1990 e, in seguito, mediante le modifiche a questa apportate.

Modelli	Modello burocratico	Modello decentrato
Caratteristiche	gerarchico	
Potere organizzativo del vertice politico	Gerarchico	Definizione di politiche e indirizzo strategico
Prerogative dell'alta dirigenza	Esecuzione delle decisioni del vertice politico	Gestione secondo criteri professionali
Responsabilità della dirigenza	Garante del rispetto delle regole e del funzionamento efficiente	Risultati definiti per ampie aree di attività
Articolazione interna della dirigenza	<ul style="list-style-type: none"> - Per linee di comando gerarchico - Per linea e staff 	In base ad un doppio livello di responsabilità: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinamento e collaborazione con il vertice politico - Perseguimento dei risultati per ampie aree di attività

Tab. 1.1 Differenze tra la forma organizzativa burocratica e decentrata (Tratta da Margheri A., *Qualità e customer satisfaction nell'ente locale*, Cedam, Padova, 2002).

1.1.1 La nuova mission dell'ente locale

Il primo passo significativo del "cambiamento organizzativo" è senza dubbio la definizione, in chiave organizzativo-funzionale, della nuova mission dell'Ente locale.

L'ampliamento delle funzioni (chiaramente delineato dal d.lgs. 31 marzo 1998

n°112)¹³ e la loro qualificazione portano l'amministrazione a trasformarsi da soggetto burocratico a soggetto erogatore di servizi apprezzabili da "clienti", interni ed esterni (ricomprendendo tra questi non solo i cittadini, ma anche altre Pubbliche Amministrazioni e diverse persone giuridiche).

L'impatto sull'assetto funzionale di comuni e province originato dalla legge n. 59/1997 induce l'organizzazione "burocratica" degli stessi enti a:

- a) entrare in un sistema competitivo (rispetto ad altri livelli istituzionali, per l'esercizio delle funzioni; rispetto al privato, per l'attuazione effettiva del principio di sussidiarietà);
- b) orientare la propria azione ai risultati (con il rischio di una riallocazione delle funzioni, a fronte di un inefficace esercizio delle stesse);
- c) migliorare l'efficienza della propria azione;
- d) migliorare la qualità dei prodotti offerti (sia che essi siano qualificabili come servizi tout court, sia che essi derivino dalla natura burocratica dell'ente).

Da questo quadro deriva il "nuovo" ruolo delle amministrazioni locali, caratterizzato da una precisa mission: tradurre le esigenze del territorio di area vasta in programmi, progetti e servizi *customer oriented*, coinvolgenti la regione, gli altri enti territoriali e il settore privato (profit e non-profit)¹⁴.

Rispetto a tali elementi di analisi, risulta peraltro utile tenere in considerazione alcuni criteri e principi-guida da considerarsi imprescindibili per l'elaborazione di una strategia organizzativa fondata su logiche "realistiche" (tab. 1.2).

Le linee caratteristiche dello sviluppo dei sistemi organizzativi dell'ente locale derivanti dalla normativa si riconducono a due direttrici fondamentali:

- a) la conformazione dell'organizzazione ai principi della responsabilità, della distinzione tra i ruoli degli organi di governo dell'ente e la dirigenza, dell'unitarietà del livello della "macchina" amministrativa rispetto alle esigenze di aree omogenee di domanda sociale;
- b) il superamento del principio gerarchico a favore del principio di direzione, nella prospettiva di una piena attuazione delle dinamiche discendenti dal principio di sussidiarietà, responsabilizzando i livelli decisionali più vicini alla comunità locale.

Tali criteri-guida consentono l'elaborazione di "orientamenti", rispetto ai quali gli enti locali possono definire strategie organizzative, con riferimento a contesti differenziati (dalla norma precettiva, al limite di principio intorno al

¹³ D.lgs 31 marzo 1998 n°112 : Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n°59 (pubbl. in Gazz. Uff. n°92 del 21 aprile 1998 Suppl. Ord. n°77).

¹⁴ Valotti G., *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano, 2000.

quale l'autonomia "costruisce" la struttura e le sue dinamiche), a culture d'azione varie, caratterizzanti una molteplicità di attività (istituzionali e di servizio), nonché con riguardo alla "mission" reale (tab. 1.3)¹⁵.

Principio	Obiettivo	Principali effetti conseguenti a conferimento sviluppato secondo il principio dato
Responsabilità ed unicità dell'Amministrazione	a) attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari; b) identificabilità in capo ad un unico soggetto della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa.	Riflessi sotto il profilo macro-organizzativo.
Adeguatezza (organizzativa del ricevente)	Attribuzione di funzioni in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente.	a) adeguamento dell'organizzazione dell'Ente (se possibile); b) ricognizione strutturale con conseguente differente conferimento di funzioni qualora non sia presente un'adeguata organizzazione (da riscontrare su parametri quali rapporto personale-cittadini e variazioni consumi specifici).
Differenziazione nell'allocazione in considerazione delle diverse caratteristiche degli Enti riceventi	Allocazione delle funzioni differenziata in ragione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli Enti riceventi.	Impostazione di "sistemi differenziati", in base ai quali in alcune province gli enti locali eserciteranno un maggior numero di funzioni ed in altre meno, in considerazione del rapporto elementi socio-economici e demografici-capacità di intervento su area funzionale.
Copertura finanziaria e patrimoniale dei costi dell'esercizio delle funzioni attribuite.	Conferimento delle funzioni con copertura finanziaria dei costi derivanti dal loro esercizio.	a) trasferimento di beni e risorse; b) impostazione di soluzioni in grado di garantire progressivamente la copertura finanziaria con risorse economiche proprie (entrate).
Autonomia	a) Riconoscimento del principio	Avvio (necessario) di processi di

¹⁵ Longo F., *Federalismo e decentramento. Proposte economico-aziendali per le riforme*, Egea, Milano, 2001.

organizzativa e regolamentare degli enti locali in relazione alle funzioni conferite	in base al quale ogni ente locale "imposta" il proprio assetto organizzativo; b) piena attuazione autonomia.	(ri)organizzazione negli Enti locali.
--------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------

Tab. 1.2 Principi guida per l'elaborazione di una strategia organizzativa nell'ente locale

	DA —————>	A
	BUROCRAZIA AUTORITATIVA	AMMINISTRAZIONE "CUSTOMER-ORIENTED"
Dinamica istituzionale ed organizzativa	<ul style="list-style-type: none"> • Gerarchia • Rispetto di norme e procedure gerarchiche • Cultura del formalismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia • Responsabilità • Cultura del risultato
Quadro normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Statico • Modellizzazione prefigurata 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamico • Modelli non vincolanti
Mission degli enti locali	<ul style="list-style-type: none"> • Produzione di procedimenti • Soddisfazione del cliente interno (rectius Leviatano burocratico) 	<ul style="list-style-type: none"> • Produzione di servizi • Soddisfazione del cliente esterno

Tab. 1.3 Sviluppi della normativa e mutamento del sistema amministrativo locale (Adattata da Longo F., *Federalismo e decentramento. Proposte economico-aziendali per le riforme*, Egea, Milano, 2001).

1.1.2 Il nuovo assetto dell'amministrazione comunale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

Le autonomie territoriali, come detto, sono state nell'ultimo decennio oggetto di un processo riformistico profondo che ha modificato il loro assetto, nel tentativo di renderle coerenti con i principi affermati dall'articolo 5 della Costituzione¹⁶.

Il processo, ricco di contraddizioni e ripensamenti, che oggi non può dirsi ancora concluso, ha di certo segnato una breccia profonda nel centralismo statale, dirigendosi verso la creazione di una democrazia locale forte.

¹⁶ Marino M., *La nuova attuazione dell'art. 5 Cost.*, in (a cura di) A. Piraino, *Le funzioni normative di comuni province e città nel nuovo sistema costituzionale*, pubblicato a cura dell'Università degli studi di Palermo, 2002, e Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002.

L'impresa è stata senz'altro ardua, considerate le origini dello Stato unitario italiano e soprattutto la già difficoltosa e ritardata concretizzazione dell'Ente Regionale, avvenuta molti anni dopo il formale riconoscimento costituzionale¹⁷.

A ciò va aggiunta l'incertezza del Legislatore oscillante tra il riconoscimento di un ruolo centrale alla Regione e una valorizzazione piena delle autonomie locali, attraverso un rapporto diretto con lo Stato.

Nel tentativo di costituzionalizzare la normativa degli anni '90, per dare una propria identità agli organi locali, al fine di rendere l'azione amministrativa conforme ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, è intervenuta la riscrittura del Titolo V della Costituzione.

Essa costituisce la più importante riforma costituzionale avvenuta dall'entrata in vigore della Costituzione, pur presentando notevoli carenze dovute soprattutto alla sua frettolosa approvazione, debolezza legata all'opportunità politica della riforma stessa: approvata alla vigilia della scadenza della XIII legislatura con soli quattro voti di scarto sull'opposizione.

La riscrittura del Titolo V è avvenuta in due momenti successivi: attraverso la legge costituzionale n° 1 del '99¹⁸, che sancisce per le Regioni un'ampia autonomia statutaria e per i Presidenti l'elezione diretta, e attraverso la legge costituzionale n° 3 del 2001¹⁹, entrata in vigore dopo la conferma referendaria.

È proprio a quest'ultima che si deve il nuovo assetto istituzionale della Repubblica; essa, infatti, sovverte i rapporti tra centro e periferia e dà nuovo valore agli enti territoriali.

Dalla riscrittura del Titolo V deriva in primis una nuova architettura costituzionale. Già alcuni articoli della Costituzione del 1948 riconoscevano l'autonomia dei comuni e delle province, ponendo a carico dello Stato la determinazione dei principi operativi.

La rottura del principio monistico del potere pubblico, avvenuta proprio con la Costituzione del '48, comporta la fine dell'accentramento statale del potere ed il conseguente emergere accanto allo Stato di una pluralità di istituzioni espressive di realtà locali. Si è trattato per molti anni di un riconoscimento puramente formale, che smette di essere tale solo con

¹⁷ Gambino S., *Diritto costituzionale italiano e comparato. Lezioni*, Periferia, Cosenza, 2002.

¹⁸ Legge 22 novembre 1999 n°1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*, pubbl. nella G.U. n°299 del 22 dicembre 1999.

¹⁹ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n°3, *Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, pubbl. in Gazz. Uff. n°284 del 24 ottobre 2001, Legge 5 giugno 2003 n°131 *Disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre n°3*, pubbl. in Gazz. Uff. n°132 del 10 giugno 2003.

l'avvento della legge n° 142/90²⁰, che determina a sua volta i presupposti per una concreta attuazione del principio di autonomia territoriale attraverso la Legge costituzionale n° 3/01.

Con la riforma del Titolo V è stata operata una cesura rispetto al modello precedente. Le ragioni sono rintracciabili nella scelta in favore di un pluralismo paritario²¹: all'interno del sistema non è più possibile individuare posizioni di gerarchia o comunque di preminenza, bensì di parità.

Ulteriore novità è rappresentata dal tramonto del binomio unità politica = unità amministrativa²². Infatti le vie amministrative all'unità risultano impraticabili a causa delle dinamiche di sviluppo economico e sociale del paese.

L'unità del sistema non può dirsi per questo pregiudicata, ma andrebbe garantita attraverso altri strumenti²³. Il sistema comporta un superamento dei processi decisionali discendenti in favore di quelli circolari ed interattivi che conciliano il principio dell'unità con quello dell'autonomia attraverso il coordinamento.

La diversa configurazione della Repubblica Italiana si evince dal contenuto del nuovo articolo 114 Cost.; esso, infatti, sostituisce il modello gerarchico, *La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*, con uno policentrico ispirato alle moderne realtà di multilevel constitutionalism²⁴.

Dalla nuova formulazione dell'art. 114 emerge il rapporto tra unità ed autonomia: il 1° comma enuncia la nuova ripartizione della Repubblica; il 2° attribuisce agli enti decentrati una posizione costituzionale di autonomia.

La scelta operata dal nuovo costituente appare chiara soprattutto se si confronta il nuovo testo con la formulazione del 1948. Infatti, allora era la Repubblica²⁵ a ripartirsi in Comuni, Province e Regioni. Oggi, invece, tanto lo Stato quanto gli altri livelli istituzionali sono, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, normativa e politica, elementi costitutivi della Repubblica

²⁰ Attraverso questa Legge si è data piena attuazione all'art. 128 Cost., che è stato successivamente abrogato, ma l'importanza della legge rimane perché essa rappresenta l'avvio di un processo di riforma per le autonomie territoriali.

²¹ Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione. Le Regioni*, n° 6/01, Il Mulino, Padova, 2002.

²² Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V*...cit.

²³ Rolla G., *Diritto Regionale e degli Enti Locali*... cit.

²⁴ Rolla G., *L'autonomia dei comuni e delle province*, (a cura di) Groppi T. e Olivetti M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

²⁵ Originariamente c'era un'identificazione tra lo Stato e la Repubblica, pertanto utilizzando quest'ultimo termine in realtà si voleva alludere ad entrambi.

italiana²⁶.

Occorre in proposito fare una precisazione che chiarisce i rapporti tra i vari enti costitutivi della Repubblica, ma che soprattutto dà loro una pari dignità: la dimensione nazionale della rappresentanza politica espressa dalle Camere è un indice dell'esclusività del Parlamento, che diventa organo della Repubblica prima che dello Stato²⁷.

In questo nuovo sistema "a rete" il comune rappresenta l'ente comunitario per eccellenza, dotato di competenze generali, in grado di rappresentare gli interessi della collettività locale possedendo il maggior radicamento sociale²⁸. Al posto della vecchia regola del "parallelismo" tra funzioni amministrative e legislative, il nuovo articolo 118 Cost. al I comma afferma il principio che *le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di "sussidiarietà"²⁹, differenziazione³⁰ e*

²⁶ Pizzetti F., *Le innovazioni in materia di amministrazione e le prime considerazioni sul quadro complessivo che discende dal nuovo sistema costituzionale. Le Regioni*, n° 6/01, Il Mulino, Padova, 2002.

²⁷ Pinnelli C., *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia del nuovo Titolo V*, in *Giurisprudenza Costituzionale* n°2/02, Giuffrè, Milano.

²⁸ Rolla G., *La posizione costituzionale dei Comuni*, in *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2002.

²⁹ In base al principio di sussidiarietà, la generalità delle funzioni amministrative deve essere attribuita ai Comuni, essendo gli enti più vicini al cittadino e maggiormente in grado di soddisfarne le istanze, con la sola eccezione di tutte quelle funzioni che richiedono un esercizio unitario e che perciò vanno esercitate ad un livello più ampio.

L'ingresso del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento risale al suo utilizzo all'interno dell'art. 3 B del Trattato di Maastricht (oggi art. 5 Trattato CE). Precedentemente il principio compariva in uno studio del 1959 di Egidio Tosato (*Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, pubbl. in *Nuova Antologia*, Firenze, 1959), e in un importante ordine del giorno in Assemblea Costituente a firma di Giuseppe Dossetti (consultabile in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VI, Roma, 1971), che non venne, però, mai votato. Il principio è giunto fino a noi attraverso tre concezioni: la dottrina sociale della chiesa, il pensiero liberale e le elaborazioni in tema di federalismo. La prima delle tre concezioni fonda la sussidiarietà sul primato etico della persona umana rispetto allo Stato, che deve consentirle di svilupparsi spontaneamente (D'Atena A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n°1, marzo 2001, Il Mulino, Bologna).

Il pensiero liberale pone al centro della sua riflessione la persona umana, così come dimostra la lettera di Thomas Jefferson in cui viene delineato un assetto organizzativo che dal proletariato si muove verso realtà via via, più ampie sulla base del principio secondo cui l'istanza superiore può intervenire soltanto dove quella inferiore non sia in grado di adempiere (Jefferson T., *Il decentramento del potere*, in Acquarone (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Il Mulino, Bologna, 1961). Il principio di sussidiarietà trova, in proposito, una concreta applicazione nei rapporti economici, essendo l'iniziativa economica uno dei "luoghi" privilegiati della libertà umana. Da qui si estrapola il cuore del pensiero liberale: gli interventi dello Stato in economia si giustificano solo se il mercato non è in grado di operare efficientemente. La terza concezione si riferisce alla riflessione sul federalismo. Nella

*adeguatezza*³¹.

Una simile configurazione del comune emergeva già dalla più recente legislazione in materia, ma una cosa è affermarla a Costituzione invariata, altro è farne oggetto di un'esplicita prescrizione costituzionale. Infatti, il processo, sia nella sostanza (il "federalismo amministrativo") che nella forma (i "conferimenti" invece di deleghe e trasferimenti), si muoveva ai limiti della compatibilità costituzionale; ora, invece, è sancito dalla legge suprema dell'ordinamento³².

A conferma ulteriore che i tempi sono mutati, e che il federalismo si sta affermando anche nella mente degli amministratori locali, con la consapevolezza che la tradizionale struttura piramidale dell'organizzazione amministrativa dello Stato è stata invertita, assegnando ai comuni il ruolo di pilastro portante del sistema, ci sono le risposte fornite dai primi cittadini, a seguito della ricerca effettuata nel settembre del 2003, su un campione di comuni, da Anci, Ancitel e Cesdal³³ su funzioni e autonomia del comune a seguito dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale (figg. 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6).

letteratura tedesca viene sottolineata la funzione garantistica del principio di sussidiarietà. Infatti, tanto più il potere è concentrato, tanto più esso è pericoloso. Da qui l'interpretazione del federalismo come tecnica di divisione verticale del potere.

³⁰ Il principio di differenziazione vincola l'attribuzione delle funzioni alle caratteristiche demografiche territoriali e strutturali degli enti.

³¹ Il principio di adeguatezza consente l'esercizio delle funzioni amministrative ai Comuni che possiedono le caratteristiche ottimali al loro svolgimento. I comuni devono in sostanza possedere una idoneità organizzativa che consenta loro un efficiente esercizio

³²Pizzetti F., *La mancanza di un criterio di "attribuzione automatica" delle funzioni amministrative ai diversi soggetti e ai diversi livelli di governo che costituiscono la Repubblica*, in *Le Regioni*, n° 6/01, Il Mulino, Padova

³³ La ricerca è stata realizzata nella seconda metà di settembre 2003 da Anci, Ancitel e Cesdal (Centro studi e documentazione autonomie locali). Condotta su un campione selezionato di 250 comuni di Regioni a statuto ordinario. Hanno risposto al questionario 75 Comuni, tra cui 20 capoluogo di provincia, cioè il 30% del campione prescelto. Al questionario, inviato via fax ed e-mail, hanno risposto in 63 casi i sindaci e in 12 casi segretari, direttori generali e assessori.

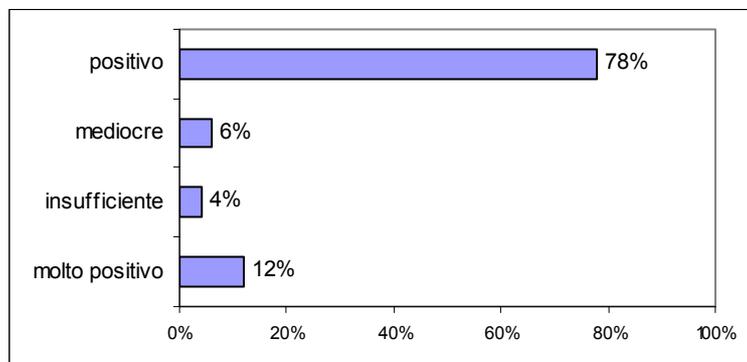


Fig.1.2 Giudizio complessivo sulla riforma del titolo V della Costituzione (Fonte: Centro studi e documentazione autonomie locali, 2003).

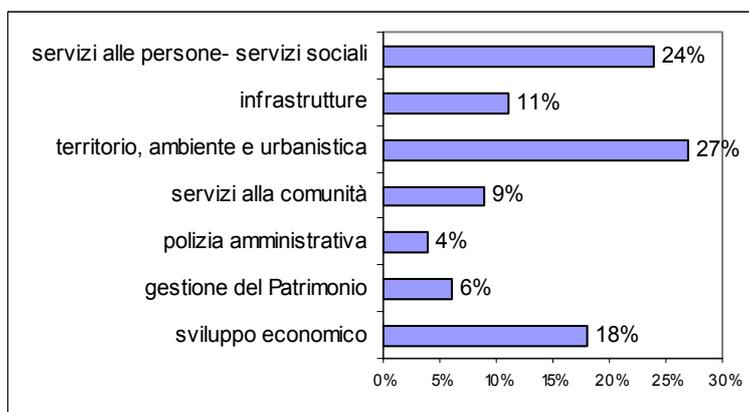


Fig. 1.3 Le funzioni fondamentali da riconoscere ai comuni (Fonte: Centro studi e documentazione autonomie locali, 2003).

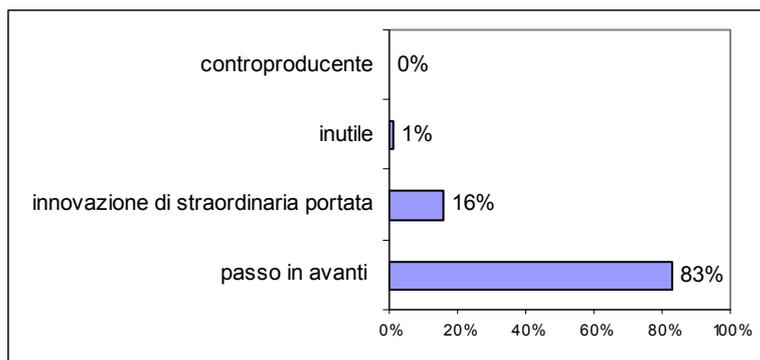


Fig. 1.4 Conseguenze del rafforzamento da parte dei comuni della potestà normativa (Fonte:

Centro studi e documentazione autonomie locali, 2003).

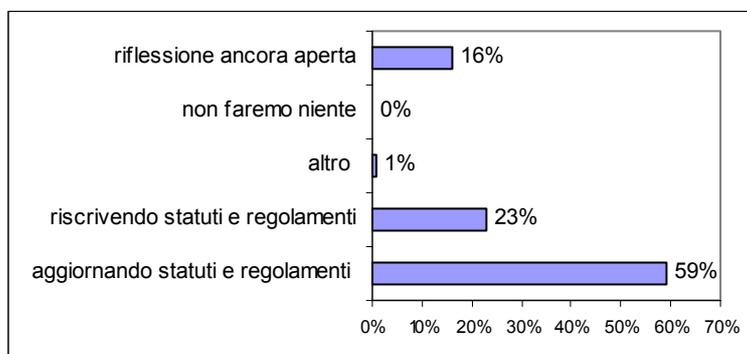


Fig. 1.5 Proposte sulla possibilità di valorizzare la potestà normativa dei comuni (Fonte: Centro studi e documentazione autonomie locali, 2003).

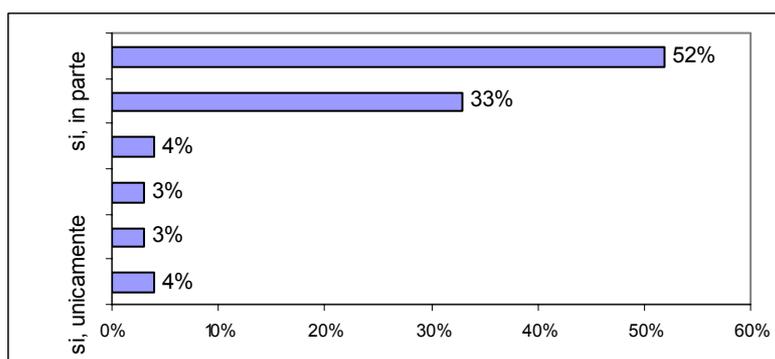


Fig. 1.6 Rapporto tra funzioni tradizionalmente svolte dai comuni e nuove attribuzioni (Fonte: Centro studi e documentazione autonomie locali, 2003).

Il risultato della ricerca mostra come gli amministratori locali dimostrino la volontà, forte, di soddisfare i bisogni dei cittadini con soluzioni innovative e, soprattutto, la disponibilità di mettersi in gioco in prima persona.

Colpisce come, rispetto al passato, tra le funzioni definite fondamentali da riconoscere ai comuni, pochi sindaci (19%) indicano la gestione della polizia amministrativa e del patrimonio.

Oltre il 69% del campione, invece, chiede di avere tra le proprie competenze decisive quelle relative al territorio, l'ambiente, l'urbanistica e lo sviluppo economico, i servizi alle persone e, per l'11%, le infrastrutture.

Per quanto concerne l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni,

l'85% dei sindaci dichiara che prevalentemente o solo in parte si resterà ancorati a quelle esercitate in passato. Al timore di avventurarsi in qualcosa di nuovo, si associa quindi il desiderio di cogliere la possibilità offerta dalla Costituzione di legiferare.

Quanto alla libertà di riscrivere statuti e regolamenti, il 23% dei sindaci vuole sfruttarla al massimo, cancellando i testi redatti in passato e redigendo norme completamente nuove, mentre il 59% si dice pronto ad aggiornare e rivedere le norme, mantenendo validi alcuni principi stabiliti in passato. Il 16% delle amministrazioni locali, poi, sta ancora riflettendo sui passi da fare.

La panoramica sulle scelte degli Enti locali si chiude col giudizio positivo del 90% dei Comuni sulla riforma del Titolo V della Costituzione che, solo il 6% definisce mediocre e il 4% insufficiente.

In conclusione, agli evidenti progressi verso un'Italia federalista compiuti finora, occorre aggiungere un altro elemento: la sussidiarietà orizzontale, per porre così il cittadino al centro dell'attenzione dell'Amministrazione Pubblica e considerarlo la misura per strutturare l'equilibrio tra efficienza e solidarietà.

1.2 I conti dei comuni: un equilibrio difficile

Nell'anno 2003 i cittadini italiani hanno versato, direttamente o indirettamente tramite imposte, tasse e tariffe (locali e statali), 40 euro in più ai propri comuni rispetto all'anno precedente. La quota più consistente di questo maggiore esborso è sicuramente rappresentata dalla fiscalità locale.

Le entrate tributarie infatti, sono cresciute del 25% in un anno, e dell'11,3% rispetto al 2002.

E' uno dei tanti aspetti messi in luce dalle rilevazioni Istat sui bilanci consuntivi 2003 dei comuni. Un anno che ha visto per i comuni una crescita del peso delle entrate proprie rispetto a quelle derivanti dal bilancio statale.

Le entrate extratributarie (1.251 milioni di gettito pari a 177,08 Euro pro capite) sono cresciute da un anno all'altro del 2,7%. La spesa corrente ha registrato un incremento dell'1%. Si conferma la tendenza secondo cui i Comuni sono sempre più autonomi finanziariamente: il 50,1% delle entrate sono frutto dei tributi propri (il 45,6% nel 2002).

Per quanto concerne il settore entrate, nei comuni del Centro-Nord prevalgono le entrate tributarie che sono superiori alla media nazionale. Al Sud, fatta eccezione per Abruzzo e Puglia, i numeri sono al di sotto della media nazionale. I valori più elevati delle entrate tributarie per abitante si registrano in Liguria con 723,71 Euro. Il minimo si tocca in Calabria con 231,88 Euro

pro capite. Le entrate tributarie delle Regioni del Sud sono tutte inferiori alla media nazionale, oscillando tra i 355,3 Euro dell'Abruzzo e i 213,22 Euro dei comuni siciliani. Per quanto concerne la composizione della spesa si evidenzia che la quota maggiore è assorbita dall'amministrazione generale (32,2%, con un incremento pari al 2% rispetto al 2002). Quasi il 20% è destinato alla gestione del territorio e dell'ambiente. Il 15,1% per viabilità e trasporti, il sociale assorbe il 9,9% e l'istruzione l'8,6%. La percentuale di spesa più alta della media nazionale si registra nelle amministrazioni del Centro (19,6%) per quanto concerne la viabilità e i trasporti. Nel Nord-est, invece, le quote più elevate di spesa sono destinate alle funzioni del settore sociale (12,9%) e all'istruzione pubblica (10,1%). Complessivamente, rispetto al 2002, risultano in diminuzione le spese per la gestione del territorio e dell'ambiente (-0,7%), quelle riguardanti le funzioni nel campo dello sviluppo economico (-7,8%) e quelle per servizi produttivi (-8,6%). Nel settore sviluppo economico, la diminuzione più consistente si registra fra i comuni del Mezzogiorno d'Italia (-8,4%) (tab 1.4a e 1.4b).

Regioni	Entrate			
	Tributarie	Trasferimenti	Extra tributarie	Totale
Piemonte	509,50	204,73	230,01	944,23
Valle d'Aosta	404,46	1024,82	294,31	1.723,59
Lombardia	506,31	108,39	239,26	853,96
Trentino A.A.	270,39	693,16	394,76	1.358,31
Veneto	450,48	133,63	175,34	759,45
FriuliV.G.	301,50	409,78	230,98	942,26
Liguria	723,71	227,45	208,38	1.159,54
Emilia R.	560,06	100,17	213,33	873,55
Toscana	534,97	163,94	241,90	940,82
Umbria	425,57	285,20	166,99	877,77
Marche	432,18	198,00	204,71	834,89
Lazio	539,92	279,55	208,83	1.028,30
Abruzzo	355,83	163,81	146,27	665,91
Molise	275,97	332,89	147,89	756,75
Campania	305,56	305,72	108,72	720,00
Puglia	335,85	227,19	55,82	618,86
Basilicata	256,22	349,77	111,37	717,35
Calabria	231,88	311,84	108,63	652,35
Sicilia	231,22	504,30	79,45	814,97
Sardegna	278,49	482,11	110,38	870,99
Italia	426,23	246,60	177,08	849,91

Tab 1.4a L'andamento delle entrate nei comuni d'Italia (Fonte: Istat 2004).

Regioni	Spese			
	Personale	Beni e servizi	Altre spese	Totale
Piemonte	260,40	403,57	205,51	869,49
Valle d'Aosta	482,53	710,44	250,89	1.443,86
Lombardia	238,71	396,02	155,14	789,86
Trentino A.A.	385,44	449,75	307,99	1143,18
Veneto	209,95	284,00	196,63	690,58
Friuli V.G.	276,44	407,18	171,20	854,82
Liguria	334,28	408,86	307,58	1050,72
Emilia R.	282,77	386,21	154,15	823,13
Toscana	286,02	410,97	169,57	866,56
Umbria	277,07	402,38	156,87	836,33
Marche	249,37	372,08	159,28	780,73
Lazio	302,46	461,80	188,88	953,13
Abruzzo	212,61	293,09	108,52	614,23
Molise	227,81	310,59	180,24	718,64
Campania	239,58	300,61	136,24	676,43
Puglia	179,90	282,49	105,21	566,60
Basilicata	243,78	278,35	141,49	663,63
Calabria	217,53	272,49	120,34	610,36
Sicilia	322,38	337,13	117,23	776,74
Sardegna	243,83	430,72	161,31	835,87
Italia	258,90	365,55	162,68	787,14

Tab 1.4b L'andamento delle spese nei comuni d'Italia (Fonte: Istat 2004).

Volendo considerare il *trend* dei contributi statali nel triennio 2003-2005, si registra una contrazione degli stessi del 13% per la fascia demografica tra i 3mila e i 5mila abitanti e del 10,7% per quelli fino a 3mila abitanti (tab. 1.5). Messi male anche i comuni medi, tra i 10mila e i 50mila abitanti, con una riduzione dell'11,5%. Nella media italiana la riduzione sarà del 10,9 per cento.

Contributo	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Var. % 2005-03
FINO A 3.000 ABITANTI				
Totale contributi correnti	1.251.101.956,04	1.154.861.398,98	1.234.701.208,73	-1.3
Totale contributi investimenti	408.848.138,90	291.197.930,94	246.988.738,96	-39.6
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	1.659.950.094,94	1.446.059.329,92	1.481.689.947,69	-10.7
DA 3.001 A 5.000 ABITANTI				
Totale contributi correnti	841.916.229,97	763.205.771,41	782.294.800,23	-7.1
Totale contributi investimenti	172.521.383,19	129.262.691,05	100.205.441,80	-41.9
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	1.014.437.613,16	892.488.462,48	882.500.242,03	-13.0
DA 5.001 A 10.000 ABITANTI				
Totale contributi correnti	1.300.332.584,51	1.163.943.755,73	1.193.971.893,90	-8.2
Totale contributi investimenti	172.876.365,79	129.955.889,79	126.569.158,36	-26.8
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	1.473.208.950,30	1.293.899.645,52	1.320.541.052,26	-10.4
DA 10.001 A 50.000 ABITANTI				
Totale contributi correnti	3.332.317.331,34	2.929.284.686,74	3.001.306.045,25	-9.7
Totale contributi investimenti	349.462.211,84	254.506.129,47	247.514.205,32	-29.2
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	3.671.779.543,18	3.183.790.816,21	3.248.820.250,57	-11.5
DA 50.001 A 100.000 ABITANTI				
Totale contributi correnti	1.500.019.200,46	1.339.833.503,42	1.367.973.800,36	-8.8
Totale contributi investimenti	133.475.221,44	101.810.743,36	99.671.878,30	-25.3
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	1.633.494.421,90	1.441.644.246,76	1.467.645.678,66	-10.2
OLTRE 100.000 ABITANTI				
Totale contributi correnti	4.247.329.390,43	3.923.070.990,47	3.860.662.349,54	-9.1
Totale contributi investimenti	442.934.575,33	350.013.644,71	344.710.789,60	-22.2
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	4.690.263.965,76	4.273.084.635,18	4.205.373.139,14	-10.3
ITALIA				
Totale contributi correnti	12.463.016.692,75	11.274.200.106,75	11.440.910.098,01	-8.2
Totale contributi investimenti	1.680.117.896,49	1.256.747.029,32	1.165.660.212,34	-30.6
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	14.143.134.589,24	12.530.947.136,07	12.606.570.310,35	-10.9

Tab. 1.5 I contributi statali ai Comuni dal 2003 al 2005. (Per classe di ampiezza – Valori in euro)
 Fonte Anci 2005.

In sintesi, si può affermare che, nell'arco degli ultimi anni, i volumi di bilancio della finanza locale hanno fatto registrare un forte incremento: dal 1999 infatti le entrate sono aumentate del 44% e le spese del 42% con un aumento annuo del 7-8%. In particolare, le entrate correnti degli enti territoriali che nel 2004 risultano essere pari a 162 miliardi di Euro, nel quinquennio sono cresciute del 7% annuo. Quanto alla loro composizione, nei

cinque anni è rimasto invariato il livello dei tributi, si è ridotto quello dei trasferimenti, mentre sono fortemente aumentate le entrate proprie. Sul versante della spesa corrente, che nel 2004 si attesta intorno ai 155 miliardi e 200 milioni, l'incremento dal 1999 al 2004 è pari al 38%. Tanto l'equilibrio corrente del bilancio degli enti locali quanto quello in conto capitale appaiono in deterioramento nel periodo 2003-2004: esattamente, il saldo corrente, pari a 3 miliardi 146 milioni nel 2002 si riduce a soli 501 milioni nel 2004; il saldo in conto capitale, che era già negativo per 909 milioni nel 2002, arriva a 3 miliardi e 656 milioni nel 2004. (fig. 1.7)

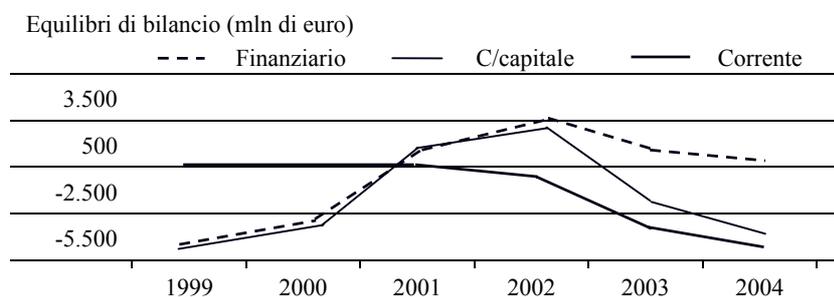


Fig. 1.7 Gli equilibri di bilancio negli enti locali.

1.2.1 Le strategie di sviluppo

L'ampio riconoscimento del comune come ente esponenziale delle comunità locali comporta una piena ed effettiva capacità del municipio di andare oltre l'esercizio di importanti funzioni minime essenziali, per dispiegare un'effettiva capacità di governo del territorio e di ampliamento e diffusione dei servizi che l'ente stesso decide di promuovere nell'interesse delle comunità amministrate.

L'intervento per la maggior parte è di tipo diretto, con l'erogazione di servizi rivolti a una tipologia di utenza molto differenziata; questo fa sì che la composizione della parte corrente della spesa del bilancio sia costituita dalle spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi³⁴. Per far fronte a tutto ciò, il comune deve poter disporre al suo interno di una vasta gamma di competenze e professionalità a diversi livelli, da quelli più operativi a quelli di management.

Queste potenzialità trovano un limite oggettivo nella dimensione demografica,

³⁴ Zito A., *I riparti di competenza in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, da *Diritto Amministrativo* n°2-2003, Notiziario giuridico telematico diretto da Nicola Graziano

organizzativa e finanziaria dei piccoli comuni che, pur mostrando un certo dinamismo progettuale sul territorio, sono penalizzati anche a causa dell'incidenza di elementi di debolezza, ormai noti, e propri del tessuto locale, quali:

- l'incisività delle diseconomie di scala³⁵;
- l'impossibilità di molti piccoli comuni a esercitare appieno le proprie funzioni e a erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini;
- le carenze di ordine professionale.

Si tratta di elementi di debolezza che hanno caratterizzato e condizionato l'azione delle amministrazioni minori, dal dopoguerra a oggi, senza trovare però, espressione, almeno fino alla legge di riforma, nelle politiche dello sviluppo locale. Proprio la mancata attivazione di politiche per tipologie territoriali e dimensionali degli enti locali ha favorito la crescente marginalizzazione socio-economica dei comuni minori, accentuando ancor più la difficoltà dell'amministrazione di rendersi, comunque, efficace ed efficiente rispetto alla esigenze della collettività.

Le riforme attuate negli ultimi quindici anni hanno perciò tentato di realizzare una serie di innovazioni orientate appunto alla riorganizzazione degli assetti locali attraverso:

- la modifica della struttura interna organizzativa degli enti;
- la ripartizione di poteri e funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo;
- i diversi sistemi di finanziamento degli enti locali;
- la modifica del numero di unità di governo locale.

Quest'ultimo aspetto della riforma, se pur ha contribuito, per certi versi a realizzare lo snellimento strutturale e organizzativo della Pubblica Amministrazione attraverso l'affidamento ai comuni di maggiori competenze

³⁵ Parliamo di diseconomie di scala quando si presenta un elevato sfruttamento delle economie di scala intese come quel vantaggio economico derivante dall'incremento della dimensione della capacità produttiva (scala) dell'azienda, dato un certo livello di utilizzo di capacità stessa. Lo sfruttamento delle economie di scala è limitato da diversi fattori. Non necessariamente aumentare la produzione di un prodotto determina un incremento del vantaggio economico dovuto alla possibilità di diminuire il costo unitario del prodotto stesso. L'aumento di produzione deve fare i conti con la capacità di assorbimento da parte del mercato della maggiore quantità di prodotti offerti nonché con le aspettative dei diversi consumatori: non è detto che la domanda sia omogenea; è molto probabile che la richiesta derivante dal mercato sia verso prodotti molto differenziati. In ultimo, non bisogna sottovalutare la continua fluttuazione della domanda. Aumentare le capacità produttive vuol dire inevitabilmente aumentare le dimensioni dell'impresa rendendo quest'ultima meno flessibile e veloce, rispetto alle piccole unità, in termini di capacità di adattamento ai mutamenti della domanda, alla variazione delle caratteristiche richieste e così via.

e ovviamente di maggiore autonomia decisionale, ha per altro verso determinato il sorgere di una diversa problematica, quella della frammentazione amministrativa.

Alcuni dati di seguito riportati dimostrano l'elevato livello di frammentazione amministrativa degli enti locali in Italia.

Suddividendo gli enti per classi di ampiezza demografica si può notare che ben il 72,4% (5.868 comuni) degli enti ha una dimensione inferiore ai 5.000 abitanti, il 19,7% (1.593 comuni) tra 5.000 e 15.000 abitanti, il 6,8% (554 comuni) tra 15.000 e 65.000 abitanti lo 0,9% (75 comuni) tra 65.000 e 250.000 abitanti, lo 0,1% (7 comuni) tra 250.000 e 500.000 abitanti e lo 0,1% (6 comuni) oltre 500.000 abitanti (fig. 1.8).

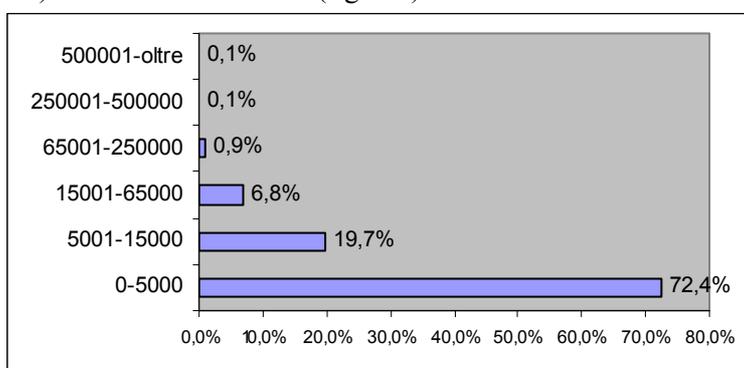


Fig. 1.8 Rappresentazione per classi di ampiezza demografica (Fonte: Istat 2004).

Unendo i dati sulla distribuzione della popolazione alla classe di ampiezza demografica, si può notare come nella maggior parte dei comuni, ovvero quelli inferiori ai 5.000 abitanti, risiede solo il 18,7% (10.729.335 abitanti) del totale della popolazione italiana.

Il 23,2% (13.296.506 abitanti) risiede nei comuni con una classe di ampiezza demografica tra i 5.000 e 15.000 abitanti; il 27,4% (15.693.250) risiede nei comuni con una classe di ampiezza demografica tra i 15.000 e 65.000 abitanti; il 13,9% (7.935.209) risiede nei comuni con una classe di ampiezza demografica tra i 65.000 e 250.000 abitanti; il 4% (2.273.517) risiede nei comuni con una classe di ampiezza demografica tra i 250.000 e i 500.000 abitanti; infine il 12,8% (7.340.761) risiede nei comuni con una classe di ampiezza demografica superiore ai 500.000 abitanti (fig.1.9, Tab. 1.6, 1.7).

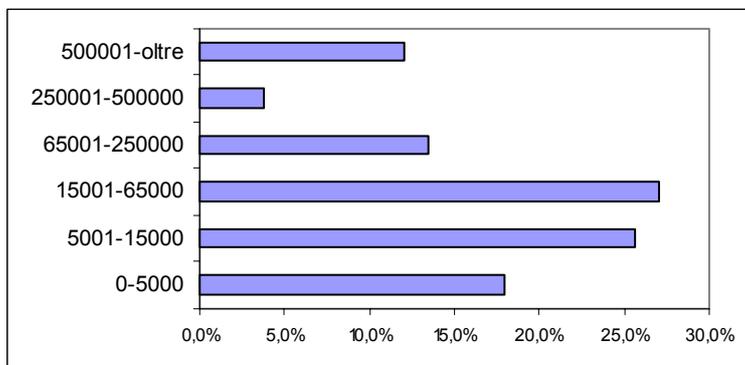


Fig. 1.9 Rappresentazione popolazione per classe demografica (Fonte: Istat 2004).

I comuni con popolazione inferiore ai 5000 ab.		
Fasce di popolazione (a.b.)	Numero di Comuni	% su totale dei Piccoli Comuni
1-1000	1974	33,87096774
1001-3000	2675	45,89910776
3001- 5000	1179	20,2299245
Totale	5828	100

Tab. 1.6 Il numero dei piccoli comuni in Italia (Fonte Anci 2004).

Ripartizione geografica dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 a.b.			
Ripartizione geografica	Comuni con pop.<5000 a.b.	Comuni in Totale	% sul totale dei Piccoli Comuni per ripartizione geografica
Nord Ovest	2483	3061	81,11728193
Nord Est	970	1480	65,54054054
Centro	642	1003	64,00797607
Sud	1220	1790	68,15642458
Isolo	513	767	66,88396349
Totale	5828	8101	71,94173559

Tab. 1.7 Ripartizione geografica dei piccoli comuni (Fonte "Enti Locali e Pa", Il Sole 24 Ore, Milano).

Simile quadro di riferimento determina la necessità di:

- a) attivare processi di policy making volti a definire un preciso indirizzo politico-amministrativo per l'evoluzione dell'apparato burocratico;
- b) l'elaborazione di una strategia complessiva, tale da consentire la trasformazione dell'amministrazione interessata in relazione alla sua nuova

mission ed al complesso di criticità connesse all'innovata azione della stessa sul territorio.

Ciò comporta conseguenti adattamenti organizzativi (nel pubblico, la massimizzazione della flessibilità dovrebbe comportare il trasferimento al soggetto esercitante le funzioni, delle necessarie risorse umane e strumentali, stante comunque il fondamentale trasferimento con esse degli elementi oggettivi e soggettivi fondanti lo specifico know-how funzionale).

La necessaria innovazione dovuta al quadro normativo in evoluzione renderà indispensabile l'applicazione di strumenti:

- a) contabilità analitica;
- b) regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- c) strumenti di programmazione negoziata;
- d) strumenti procedurali di natura convenzionale.

Resta fermo, rispetto a questo complesso di elementi di riferimento, il quadro di fondo dato dai principi fissati in Costituzione e dalle determinazioni politiche ispiratrici delle riforme della Pubblica Amministrazione negli ultimi anni, che potrebbero condurre all'individuazione di *frame* più attuali, nonché più vincolanti, traducibili in effettive *guide-lines* quali:

1) l'organizzazione e l'attività della Pubblica Amministrazione comunale, provinciale, regionale e statale devono attenersi al rispetto dei principi di:

- garanzia dell'efficacia, dell'efficienza, della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa;
- previsione generalizzata di organi di garanzia nei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione ;
- previsione di un sistema di controllo interno, che rilevi periodicamente i costi delle unità di prodotto e di servizio e i risultati conseguiti sulla base di indicatori specifici aggiornati anche in relazione a quelli di amministrazioni similari;
- previsione della responsabilità di ciascuna unità di personale per la produttività della sua prestazione, che costituisce elemento periodicamente verificato della retribuzione e della prosecuzione del rapporto di lavoro;

2) leggi, regolamenti ed atti amministrativi generali che incidono, anche se in parte, sull'organizzazione e sul funzionamento della Pubblica Amministrazione sono proposti ed adottati con esplicita indicazione della loro fattibilità amministrativa;

3) le varie Pubbliche Amministrazioni devono essere tra loro coordinate in via informatica³⁶.

³⁶Ruffini R., *Una democrazia senza risorse. Strategie di sviluppo nei piccoli comuni*, Guerini e Associati, Milano, 2003.

La disciplina relativa ai comuni di piccole e piccolissime dimensioni, sta dunque, riscuotendo un grande interesse, soprattutto alla luce della realizzazione degli obiettivi individuati dalla riforma, per i quali, come si può ben capire, tali istituti risultano fortemente svantaggiati rispetto ai comuni di più grandi dimensioni che invece godono di influenza e possono realizzare più efficacemente gli obiettivi di autonomia. Infatti, se pur con limiti dimensionali, anche le amministrazioni di piccole dimensioni soffrono e affrontano le stesse situazioni critiche rinvenibili in quelle di dimensioni più ampie, con l'unica differenza che i primi sono più esposti alle complessità generate da tali situazioni critiche, che causano:

- difficoltà di garantire adeguati livelli di innovazione e miglioramento, attraverso l'azione su fattori quali il personale, le tecnologie e l'organizzazione;
- insufficiente forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi condizioni di collaborazione vantaggiose.

Per realizzare, quindi, le condizioni di un effettivo esercizio da parte dei piccoli Comuni del ruolo di tutela degli interessi della società locale, da attuare attraverso un armonico sviluppo economico-sociale, prima la 142/90 e poi il Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali, hanno definito un quadro di principi generali di regolazione delle cooperazioni interistituzionali volte a realizzare gestioni associate di funzioni e servizi al fine di lenire l'elevato valore dell'indice di rigidità strutturale, che caratterizza e svantaggia le piccole realtà locali.

1.3 L'Unione di Comuni

L'Unione di Comuni, prevista per la prima volta dalla Legge 142/90, era concepita dal Legislatore come ente locale costituito volontariamente tra comuni in previsione di una loro successiva fusione.

L'originario articolo 26 della legge 142/1990 prevedeva che potevano costituire una Unione solo i comuni contermini appartenenti alla medesima provincia, con popolazione non superiore ai 5000 abitanti. Era ammessa la possibilità che solo un comune con popolazione compresa tra i 5000 e i 10.000 abitanti potesse prendere parte all'Unione, statuendo che, qualora questa fosse stata promossa con legge regionale ed incentivata con l'erogazione di contributi regionali aggiuntivi, dovesse obbligatoriamente sfociare nella fusione dei comuni stessi.

L'Istituto in questione non assunse particolare rilevanza e non suscitò grande interesse, almeno fino all'agosto del 1999, allorquando, grazie alla complessiva revisione dell'iniziale impostazione normativa, l'intero processo

di aggregazione sovracomunale fu profondamente rivisitato.

Il Legislatore, infatti, con l'approvazione della legge n. 265 del 3 agosto 1999 prese atto della quasi totale inapplicazione dell'istituto dell'Unione, e del conseguente *flop* dell'obiettivo prefissato (l'aggregazione dei cosiddetti comuni-polvere). L'Unione diviene da Ente a "scadenza", una forma di gestione coordinata di funzioni e servizi tra piccoli comuni, che può, ma non deve necessariamente sfociare in una fusione, dando così ampio margine di discrezionalità agli enti coinvolti.

Con la legge 265 prima e successivamente con il raccordo normativo operato dal Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti locali, queste aggregazioni iniziano a crescere di numero. Mutano, infatti, sostanzialmente le prospettive e le finalità originarie, non più proiettate verso una fusione coatta, ma concretamente orientate a favorire la creazione di nuove e più efficienti forme di associazionismo tra i comuni di minori dimensioni demografiche (tab. 1.8).

Analizzando i dati del triennio 2000-2002, si evince che la maggior parte delle Unioni si trovano nel Nord Italia, dove la loro costituzione è stata imposta dalla presenza di un numero più elevato di comuni "polvere".

Come è possibile rilevare, il maggior numero di Unioni sono state costituite in Lombardia dove le 44 presenti associano 139 piccoli comuni. Seguono il Piemonte in cui le 33 Unioni aggregano 221 comuni e il Veneto con 30 enti costituiti da 99 comuni.

Il Piemonte è quello che mediamente aggrega il maggior numero di comuni (7,37%), mentre la Calabria ne associa il minor numero (2,42%); invece nelle quindici Unioni pugliesi è concentrata la percentuale più elevata di comuni (17,44%).

Inoltre, si registra che i nuovi enti incontrano difficoltà a decollare nell'Italia centrale e meridionale, con eccezione di Puglia e Lazio, dove in ciascuna regione sono state costituite 15 Unioni nell'una e 18 nell'altra.

Oggi il Tuel nel disciplinare disegnare tale Istituto, precisa, all'art. 32, che l'Unione di Comuni è un ente locale che può essere il risultato di un'associazione di comuni o, come previsto dall'art. 27, dalla trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni.

Per quanto riguarda i limiti demografici, con il Testo Unico scompare qualunque indicazione riguardante le dimensioni dei comuni idonei a costituire la nuova forma di associazione; così come scompare la scadenza pari a dieci anni per la realizzazione della successiva fusione.

	Regione	n° unioni	Popolaz. residente	Comuni coinvolti	Servizi gestiti	Contributo erogato
2000	ABRUZZO	1	68.748	12	-	151.513
	CALABRIA	1	14.912	3	-	455.053
	EMILIA ROMAGNA	5	62.552	16	60	2.762.187
	LAZIO	6	70.305	32	16	1.951.612
	LOMBARDIA	22	85.100	67	118	2.274.675
	MARCHE	4	24.304	14	17	361.088
	MOLISE	3	15.475	19	17	707.842
	PIEMONTE	12	122.530	98	34	629.073
	PUGLIA	1	37.154	4	-	503.901
	VENETO	12	159.509	41	56	3.193.695
<i>TOTALI</i>		10	660.589	306	318	12.990.640
2001	ABRUZZO	3	90.465	22	4	2.428.572
	CALABRIA	1	14.912	3	3	478.424
	CAMPANIA	1	74.754	6	1	609.367
	EMILIA ROMAGNA	7	130.545	22	97	3.441.300
	LAZIO	10	98.833	49	47	3.343.940
	LOMBARDIA	34	153.345	113	243	5.741.042
	MARCHE	6	35.195	19	29	971.932
	MOLISE	5	51.383	29	17	700.675
	PIEMONTE	27	246.286	190	165	11.254.755
	PUGLIA	10	217.020	44	5	2.267.777
	SARDEGNA	2	32.074	9	1	498.986
	UMBRIA	1	33.834	7	-	205.606
	VENETO	25	324.776	83	109	7.607.899
<i>TOTALI</i>		13	1.503.422	596	721	39.550.275
2002	ABRUZZO	4	120.390	31	19	1.101.491
	CALABRIA	2	17.703	5	10	172.778
	CAMPANIA	5	279.193	26	2	1.332.913
	EMILIA ROMAGNA	7	121.550	27	112	1.923.109
	LAZIO	17	151.307	79	111	1.744.503
	FRIULI VENEZIA G.	15	502.478	34	38	640.510
	LOMBARDIA	44	203.883	139	408	3.001.218
	MARCHE	7	52.566	22	53	520.017
	MOLISE	6	63.111	37	33	529.022
	PIEMONTE	33	284.508	221	256	4.801.004
	PUGLIA	15	420.501	70	57	2.468.110
	SARDEGNA	2	32.074	9	21	509.431
	SICILIA	6	140.931	26	-	333.704
	TRENTINO ALTO A.	2	83.049	9	10	353.213
	UMBRIA	1	33.834	7	2	199.147
	VENETO	30	385.497	99	184	3.868.013
<i>TOTALI</i>		14	2.892.575	841	1.316	23.498.182

Tab. 1.8 Unioni di Comuni dall'anno 2000 al 2002 (Fonte Ministero dell'Interno 2003).

Al 31 dicembre 2005 risultano 267 Unioni così distribuite (tab. 1.9):

	Regione	n° unioni	Popolaz. residente	Comuni coinvolti	Contributo erogato
2005	ABRUZZO	6	204293	40	3434156,9
	CALABRIA	8	75634	29	331101,16
	CAMPANIA	14	498211	67	1265576,4
	EMILIA ROMAGNA	8	206301	32	2869744
	LAZIO	24	205349	97	2172945,1
	FRIULI VENEZIA G.	4	29474	15	640.510
	LOMBARDIA	58	321753	187	4668853,4
	MARCHE	12	136641	43	1692006,7
	MOLISE	9	74228	43	758767,34
	PIEMONTE	42	406644	295	3774931
	PUGLIA	18	590584	83	1781569,4
	SARDEGNA	4	56800	16	507235,78
	SICILIA	26	479797	108	3389071,9
	TRENTINO ALTO A.	2	7918	7	353.213
	UMBRIA	1	61787	17	137508,01
	VENETO	31	408719	99	3470054,1
TOTALI	16	267	3.736.658	1178	23.498.182

Tab. 1.9 Le unioni di Comuni costituite al 31 dicembre 2005 (Fonte : Ministero dell'Interno)

L'unione è dunque un Ente derivato, nel quale le norme statutarie sono suscettibili di procurare gli effetti desiderati solo se ricevono l'adesione da parte di tutte le amministrazioni comunali che in quell'Unione si riconoscono. Durante il periodo di gestione di un'Unione, gli organi dei singoli comuni e gli organi del nuovo ente territoriale dovranno coesistere per la gestione dei servizi in comune. In sostanza, i Consigli e le Giunte delle singole amministrazioni continueranno a deliberare, tranne che per le funzioni e i servizi rimessi all'esercizio dell'Unione, per i quali la competenza a deliberare resterà affidata al Consiglio e alla Giunta dell'unione stessa³⁷.

L'Unione di Comuni diventa, in tal modo, una concreta alternativa alle convenzioni ed ai consorzi. Rispetto alle prime ha il vantaggio di dare vita ad un ente nuovo e diverso, al quale assegnare funzioni, che pertanto sono scorporate dagli enti che ne fanno parte; rispetto ai secondi si presenta come strumento maggiormente flessibile e rispettoso dell'autonomia comunale, giacché il modello istituzionale delle Unioni non è prefigurato dal legislatore, ma lasciato alla volontà politica e amministrativa degli enti, espressa mediante lo Statuto³⁸.

³⁷Ministero dell'Interno, Circolare n. 17102/127/1 del 7 giugno 1990.

³⁸ Formicoli D., Castronovo M., *Manuale delle Unioni di Comuni*, Editrice CEL, Bergamo, 2001.

Partendo da tali fondamentali premesse, possiamo affermare che i Comuni sono oggi dotati di uno strumento innovativo attraverso il quale possono incamminarsi verso un percorso certamente complesso, ma dotato di più stimolanti prospettive che consentono, indubbiamente, maggiori garanzie di successo rispetto al passato.

L'unico limite alle prospettive di unificazione, è rinvenibile nella capacità a tutti i livelli di governo di cogliere appieno la portata di questa importante opportunità offerta dal Legislatore, che se fosse intesa come unicamente finalizzata alla gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali, apparirebbe, tuttavia, piuttosto sminuita nella sua reale portata.

1.3.1 Le ragioni di una scelta

Anche per gli Enti locali, come per le imprese, l'integrazione, la cooperazione e l'associazione sono il risultato di scelte strategiche attuate in conseguenza della pressione derivante dall'esterno. Tutte queste realtà, pur così diverse sotto molteplici aspetti, risultano però, calate nello stesso ambiente dal quale sono condizionate in vario modo, e con il quale interagiscono per il raggiungimento del fine ultimo. La maggior parte delle scelte attuate sono, infatti, il risultato di forze esterne e interne che agiscono sul processo decisionale spingendo, come in questo caso, gli enti ad aggregarsi, o a mettere in atto forme di collaborazione. I motivi che possono condurre alla decisione di costituire una Unione di Comuni, così come i vantaggi da essa ottenibili, sono numerosi: possono essere legate alla volontà di migliorare una determinata situazione o al voler superare particolari criticità che si riscontrano particolarmente nelle realtà degli enti di minori dimensioni.

a) Gli incentivi finanziari alla costituzione dell'Unione.

Nel considerare le motivazioni che spingono i Comuni ad associarsi, non potevamo prescindere dal considerare gli incentivi di carattere finanziario che la creazione di un'unione di comuni garantisce agli stessi. In particolare, nei primi anni successivi all'introduzione di tale Istituto, i finanziamenti aggiuntivi previsti all'art. 26 comma VIII, della legge 8 giugno 1990, n. 142, erano elargiti dalle Regioni solo nel caso in cui tali collaborazioni avessero portato poi alla fusione definitiva dei comuni stessi. Oggi, invece, considerata soprattutto la rilevanza dell'Unione nell'ambito della riforma e dello sviluppo delle Autonomie locali, si tende sempre più, attraverso varie forme di finanziamento, ad invogliare i numerosi piccoli comuni a realizzare forme di cooperazione, per meglio gestire funzioni e servizi.

Le attuali normative statali tendono, infatti, a promuovere e ad incoraggiare la creazione di nuove Unioni, prevedendo la corresponsione di incentivi finanziari ai quali si aggiungono i finanziamenti regionali relativi ai vari settori e quelli del Fondo Sociale Europeo.

A livello statale l'entità del contributo per le Unioni dipende proporzionalmente dal numero di abitanti compresi al loro interno, dal numero dei comuni associati e dal numero di servizi che tali comuni eserciterebbero in forma associata. Secondo quanto disposto con il Decreto ministeriale 1 settembre 2000 n°318³⁹, per ogni singolo criterio di ripartizione, vengono previste entità diverse di contributi, i quali devono anche essere applicati per ridimensionare i contributi già elargiti alle unioni istituite prima della entrata in vigore della legge 3 agosto 1999, n. 265, in modo da garantire pari opportunità.

All'art. 3 il decreto ministeriale disciplina l'applicazione del criterio di determinazione dei contributi in base alla popolazione residente prevedendo che: *a ciascuna unione di comuni spetta in base alla popolazione un contributo per abitante pari ad una percentuale del valore nazionale medio per abitante dei contributi erariali.*

Le percentuali da applicare sono le seguenti:

- a) 5% per le unioni di comuni con popolazione complessiva sino a 3000 abitanti;
- b) 6% per le unioni di comuni con popolazione complessiva da 3001 a 5000 abitanti;
- c) 7% per le unioni di comuni con popolazione complessiva da 5001 a 10000 abitanti;
- d) 8% per le unioni di comuni con popolazione complessiva da 10001 a 15000 abitanti;
- e) 9% per le unioni di comuni con popolazione complessiva da 15001 a 20000 abitanti;
- f) 5% per le unioni di comuni con popolazione complessiva da 20001 a 30000 abitanti;
- g) 3% per le unioni di comuni con popolazione complessiva superiore a 30000 abitanti;

³⁹ Decreto del Ministero dell'Interno 1 settembre 2000, n. 318, *Regolamento concernente i criteri di ripartizione dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali*, pubbl. in Gazz. Uff. n°257 del 3 novembre 2000, modificato dal Decreto del Ministero dell'Interno 1 ottobre 2004 n°289, *Modifiche ed integrazioni al decreto del Ministero dell'Interno 1 febbraio 2000 n°318* pubbl. in Gazz. Uff. n°283 del 2 dicembre 2004.

g bis) 3% per le unioni di comuni ove siano presenti almeno due comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti.

Tali contributi vengono ridefiniti, secondo quanto prevede sempre lo stesso articolo, ogni dieci anni o a seguito di variazioni del numero dei comuni che costituiscono l'unione.

È interessante rilevare come la percentuale è crescente fino ai comuni con popolazione pari a 20 mila abitanti e decrescente per i comuni più grandi, al fine di incentivare maggiormente i comuni di minore dimensione demografica, cui effettivamente la normativa si rivolge, e che richiedono, vista la minore popolazione, risorse minori.

L'art 4 continua con l'individuazione dei contributi sulla base del numero dei comuni associati, utilizzando percentuali diverse, pari al valore medio nazionale pro-capite dei contributi erariali in ragione dei comuni che fanno parte dell'Unione.

Le percentuali da applicare, sono:

- a) 5% per le Unioni di comuni costituite da *due Comuni*;
- b) 7% per le Unioni di Comuni costituite con un *massimo di quattro Comuni*;
- c) 8% per le Unioni costituite con un massimo di *dieci Comuni*;
- d) 10% per le Unioni di Comuni costituite *con oltre dieci Comuni*.

Anche in questo caso, il contributo viene ridimensionato a seguito di variazioni del numero dei comuni che costituiscono l'unione.

L'art. 5 prevede la determinazione dei contributi sulla base dei servizi esercitati in forma associata individuando le percentuali in base al totale delle spese sostenute in relazione ai servizi esercitati in comune, con i dati riferiti all'ultimo rendiconto approvato. Da ciò si individuano le seguenti fasce di contributi:

- a) 15% delle spese correnti ed in conto capitale ove l'Ente gestisca in forma associata 2 servizi;
- b) 19% delle spese correnti ed in conto capitale ove l'Ente gestisca in forma associata da 3 a 5 servizi;
- c) 26% delle spese correnti ed in conto capitale ove l'Ente gestisca in forma associata più di 5 servizi.

Il regolamento prevede inoltre un contributo aggiuntivo pari al 5% nel caso in cui il servizio esercitato in comune sia quello di anagrafe e stato civile, oppure l'ufficio tecnico, urbanistico, gestione del territorio e polizia locale.

La percentuale di incremento spetta anche se l'esercizio associato riguarda solo tali servizi.

Da ultimo, il comma 4 bis dell'art. 5 statuisce che, ove vengano conferite integralmente in gestione associata una o più funzioni, composte da più di due

servizi, il contributo determinato è incrementato del 10%.

Oltre a quanto direttamente e specificatamente il decreto prevede, ogni anno le leggi di programmazione statale individuano l'entità dei contributi da conferire alle Unioni. Bisogna, infatti, sottolineare che gli incentivi statali derivanti dall'applicazione del metodo previsto sono puramente indicativi, nel senso che non costituiscono una entrata certa poiché dipendono:

- a) dallo stanziamento che annualmente il Legislatore assegna in sede di "Legge finanziaria" e quindi del peso politico che la scelta di favorire o meno l'aggregazione può avere nel Governo;
- b) dal numero di comuni e comunità montane che si costituiscono ogni anno, tenendo presente che lo stesso plafond è utilizzato anche per finanziare le Unioni che si sono già costituite negli anni precedenti.

Le leggi finanziarie degli ultimi anni hanno previsto sempre ingenti finanziamenti a titolo di incentivo per la costituzione di unioni di comuni, in particolare la legge n. 448 del 1998, (c.d. Finanziaria 1999), aveva destinato al finanziamento delle Unioni e delle fusioni tra Comuni £. 10 miliardi per il 1999, £. 20 miliardi per il 2000 e £. 30 miliardi per il 2001⁴⁰. Con la finanziaria del 2001 sono stati, inoltre, destinati altri 30 miliardi alla realizzazione di tale istituto.

Inoltre, con il decreto del Ministero dell'Interno di cui sopra, è stato adottato il regolamento per la definizione dei criteri dell'utilizzo del fondo di cui all'art. 31 della legge n. 448/1998⁴¹ che è destinato:

- a) per il 15% ai Comuni derivanti da procedure di fusione;
- b) per il 60% alle Unioni di Comuni;
- c) per il 25% alle Comunità montane che esercitano, associate, funzioni comunali.

A gennaio 2003 sono stati comunicati dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale, gli importi relativamente ai contributi nazionali del 2002 per le Unioni di comuni. Come si può notare, la maggior parte dei contributi è concentrata nelle regioni settentrionali, come Piemonte (29%), Veneto (18%), Lombardia (15%), dove ovviamente risiede la maggior parte delle Unioni.

Questo sta a dimostrare che vi è una corrispondenza diretta fra numero di

⁴⁰ Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Legge Finanziaria 2001*, pubblicata sulla G.U. 29 dicembre 2000, n. 302, S.O. n. 219.

⁴¹ Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Legge Finanziaria 1999*, pubblicata sulla G.U. 29 dicembre 1998, n. 302, S.O. n. 210.

Unioni e contributi erogati (fig. 1.10, 1.11, 1.12, 1.13, 1.14).

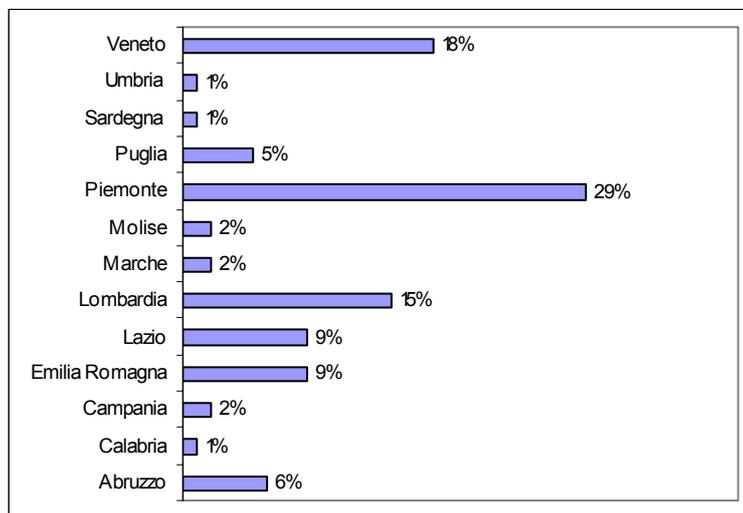


Fig. 1.10 Distribuzione dei contributi nazionali alle Unioni di comuni (Fonte: Ministero dell'Interno 2003).

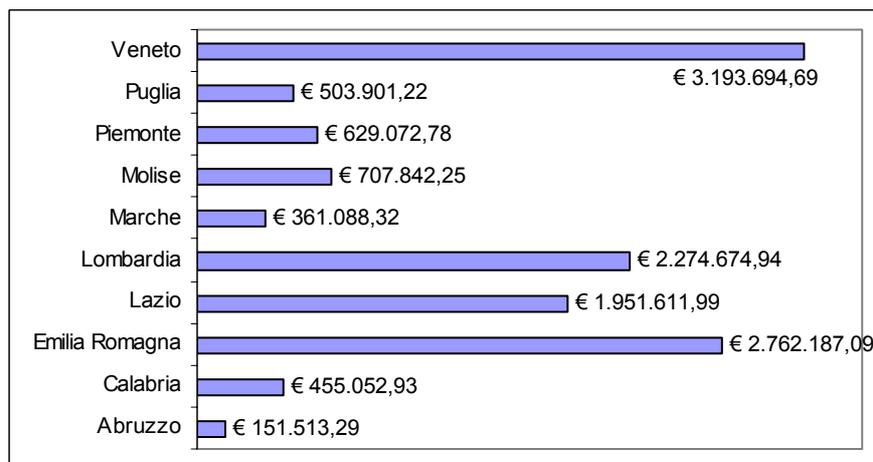


Fig. 1.11 Contributi erogati nell'anno 2000 (Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2003).

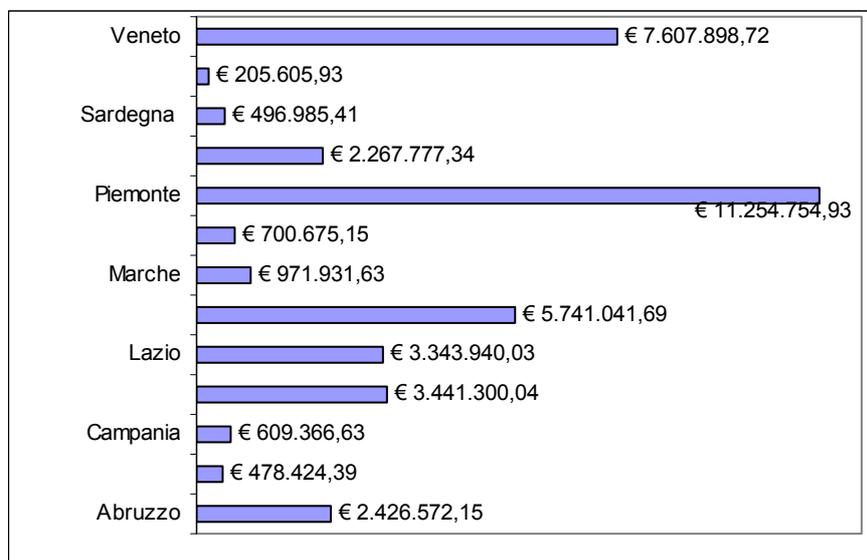


Fig. 1.12 Contributi erogati nell'anno 2001 (Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2003).

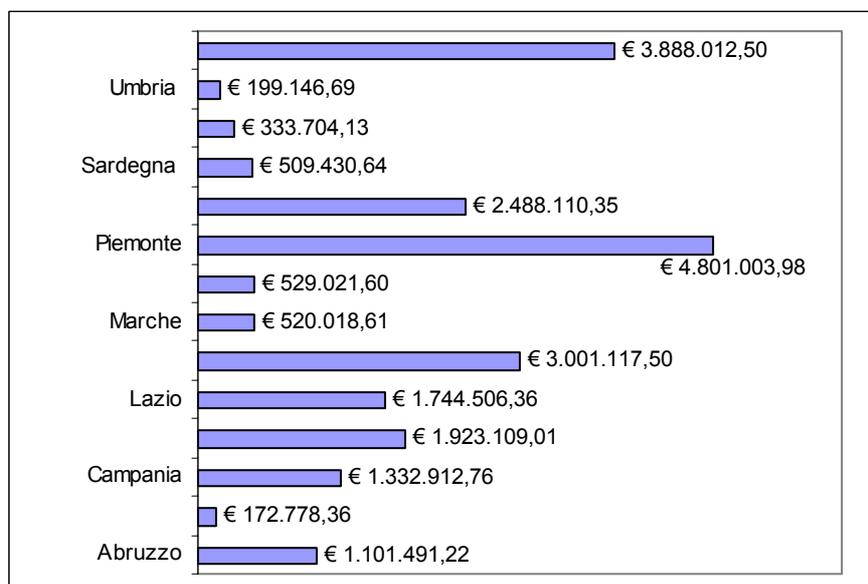


Fig.1.13 Contributi erogati nell'anno 2002 (Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2003).

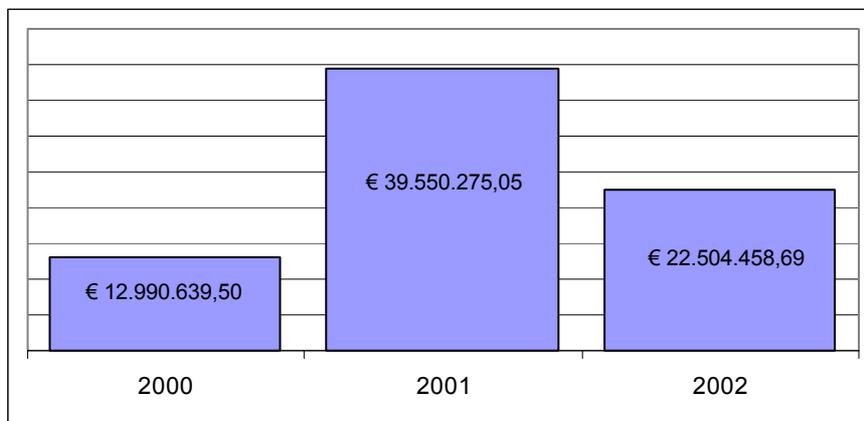


Fig. 1.14 Proporzione tra i Contributi erogati negli anni 2000-2001-2002 (Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2003).

I problemi più significativi in tema di finanziamenti si individuano nell'inversione di tendenza attuata con la finanziaria 2004⁴².

La riduzione del 3% dei trasferimenti statali, il loro mancato adeguamento al tasso d'inflazione e l'assenza di nuovi fondi per finanziare il rinnovamento dei contratti pubblici interessano tutti gli enti, ma colpiscono soprattutto i centri minori, che gestiscono bilanci limitati nei quali anche una piccola somma può essere vitale.

Penalizzati, in particolar modo, i centri con meno di 3.000 abitanti, per i quali sparisce lo stanziamento di 25 mila euro sul quale ogni ente poteva contare per la realizzazione di opere pubbliche senza vincolo di destinazione, e tramontano anche inesorabilmente i contributi per le Unioni dei piccoli comuni, previsti da un regolamento approvato nella Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali.

La grave diminuzione di risorse riscontrata per gli enti con meno di 3.000 abitanti, nel 2004 ha visto sparire dalla colonna entrate circa 112 milioni di euro. Ciò non fa altro che frenare l'aspetto più innovativo della vita dei piccoli enti.

Per il 2005 sono stati distribuiti 26,3 milioni; 20 sono quelli stabiliti dalla Finanziaria per il 2005, gli altri sono la parte spettante alle Unioni dei fondi stanziati dalla Finanziaria per il 2001. Nel complesso la somma è rimasta

⁴² Legge 24 dicembre 2003, n. 350, *Legge Finanziaria 2004*, pubblicata sulla G.U. 27 dicembre 2003, n. 299, S.O. n. 196.

invariata rispetto al 2004. La Legge Finanziaria 2006⁴³ prevede nell'importo, gli stessi contributi erogati per l'anno 2005.

Secondo quanto previsto all'art. 33 del Testo unico comma 4, al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, anche le regioni provvedono a disciplinare le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni. Questo in considerazione soprattutto dell'importanza assunta dall'Ente regione nell'ambito del decentramento amministrativo ma anche e soprattutto nell'ambito della questione Europea. Già la Bassanini 2⁴⁴ aveva sottolineato l'importanza delle regioni nell'ambito della riorganizzazione comunale, prevedendo il conferimento, da parte delle stesse, alle Province, ai Comuni e agli Enti locali di tutte le funzioni che non richiedevano l'unitario esercizio a livello regionale, nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra i quali il principio di adeguatezza, in relazione alla idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni. Oggi, soprattutto nell'ambito più vasto della programmazione europea, le regioni, in particolare quelle meno sviluppate, assumono un ruolo di primaria importanza nell'ambito della costituzione di nuove forme di associazione, attraverso l'utilizzo dei conferimenti derivanti dai fondi erogati dalla Comunità Europea, al fine di mantenere l'equo sviluppo di tutte le aree dell'Unione. Inserite nell'area Obiettivo 1, le regioni italiane del mezzogiorno utilizzano i seguenti fondi per perseguire gli obiettivi del periodo 2000/2006:

Fondi strutturali: FSE (Fondo sociale europeo), FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), SFOP (Strumento finanziario di orientamento per la pesca).

È anche attraverso questi fondi che le regioni forniscono un reale supporto ai comuni, volto ad evitare creazioni di forme associative non in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati, attraverso piani di fattibilità, risorse e mezzi per costruire nel migliore dei modi, insieme ai comuni interessati, i processi di associazionismo, in linea con quanto stabilito dal Legislatore nazionale.

Per assolvere a tale funzione, anche per le regioni viene previsto un piano di finanziamenti volto ad incentivare l'associazionismo, la cui entità viene

⁴³ Legge 23 dicembre 2005 n°266, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge Finanziaria 2006*, pubblicata sul S.O. n°211 alla G.U. n°302 del 29 dicembre 2005

⁴⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega del Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, pubblicata sulla G.U. 17 marzo 1997, n. 63

determinata in base alla densità della popolazione all'interno dell'Unione, al numero dei comuni costituenti il nuovo ente, allo standard medio di dotazione di personale, alla presenza di comuni deficitari, nonché alla eventuale necessità di interventi straordinari necessari all'avvio dell'Unione. Ogni regione provvederà poi singolarmente a gestire la problematica, con regolamenti interni, con l'obbligo di rimanere in linea con quanto predisposto dal Legislatore nazionale.

1.4 Il processo di costituzione di una unione

Il percorso di attivazione formale di un'Unione si articola in diverse fasi, ognuna delle quali risulta fortemente legata e condizionata dal particolare quadro di situazioni che circondano la "volontà" di associazionismo. In particolare, tale processo si scontra con una realtà diversamente caratterizzata da:

- necessità di rivedere e riorganizzare le dinamiche e contemporaneamente i rapporti di natura istituzionale e gestionale dove si evincono disfunzioni e rotture di prassi consolidate;
- esistenza di un'influenza sulla realizzazione del processo di unificazione esercitata dal sistema delle incentivazioni diversamente gestito da Stato e Regioni;
- grado di diffusione delle iniziative di associazionismo nel territorio circostante, che determina effetti sulla motivazione a costituire esperienze analoghe e sulla crescita complessiva dei livelli di competenza tecnica, idonei a garantire lo sviluppo armonico delle nuove istituzioni;
- probabile disallineamento tra i tempi di medio-lungo periodo necessari per garantire forme di riconoscimento e interazione fra culture e abitudini diverse, tipiche delle comunità locali, e quelli sul medio periodo che sono suggeriti per garantire economicità ed efficacia dell'azione di chiusura del percorso istituzionale di creazione dell'Unione.

La presenza di differenti realtà locali (politiche, culturali, ecc), influisce diversamente sulla volontà di ogni singola istituzione a ricercare nella forma di cooperazione la soluzione migliore al problema della gestione dei servizi. Molte istituzioni, se pur in evidenti difficoltà, escludono la possibilità di realizzare l'unificazione, in particolare, per timore di perdere la propria identità. Per questo motivo, lo Stato ha cercato, attraverso una disciplina più flessibile ed un sistema di incentivazione più appetibile, di invogliare queste piccole realtà ad associarsi, al fine di sviluppare e rivalutare il ruolo dei

piccoli comuni nell'ambito dell'amministrazione pubblica, senza determinare, con ciò, la perdita delle radici culturali, storiche e politiche proprie di ogni popolazione.

Tali considerazioni vogliono far riflettere sull'importanza e sulla necessità di reperire i consensi della maggior parte della popolazione, onde evitare che il processo si interrompa per malcontenti ingiustificati, che possono derivare da un'assenza di informazione circa i reali vantaggi dell'Unione.

Perciò, per implementare un efficace e ottimale processo di unificazione, il primo passo è quello di realizzare una campagna di sensibilizzazione a 360°, i cui contenuti discendano da studi di fattibilità atti a valutare il reale vantaggio derivante dall'Unione, perché, non è necessariamente vero che l'unificazione rappresenta, in ogni caso, la soluzione migliore per ogni comune di dimensioni ridotte; è possibile infatti, che si riesca in maniera più economica a realizzare l'erogazione di servizi e a svolgere ottimamente le funzioni alle quali si è preposti, senza dover implementare alcuna forma di associazionismo.

Per questo motivo i tempi di realizzazione delle Unioni sono sempre abbastanza lunghi e difficoltosi: la necessità di valutare nei minimi dettagli tutte le sfaccettature, positive e negative, legate a tale istituto, richiedono varie tipologie di dati, storici, demografici, di bilancio, che assemblati configurano la reale esigenza di una fattiva collaborazione.

L'Unione di Comuni può essere costituita solo attraverso un percorso volontario nel quale si confrontano più coalizioni di interessi, a partire dall'innescò del percorso determinato da un gruppo locale di agenti del cambiamento.

Una volta realizzata tale finalità "conoscitiva", si può passare alle fasi di attivazione dell'Unione (fig.1.15):

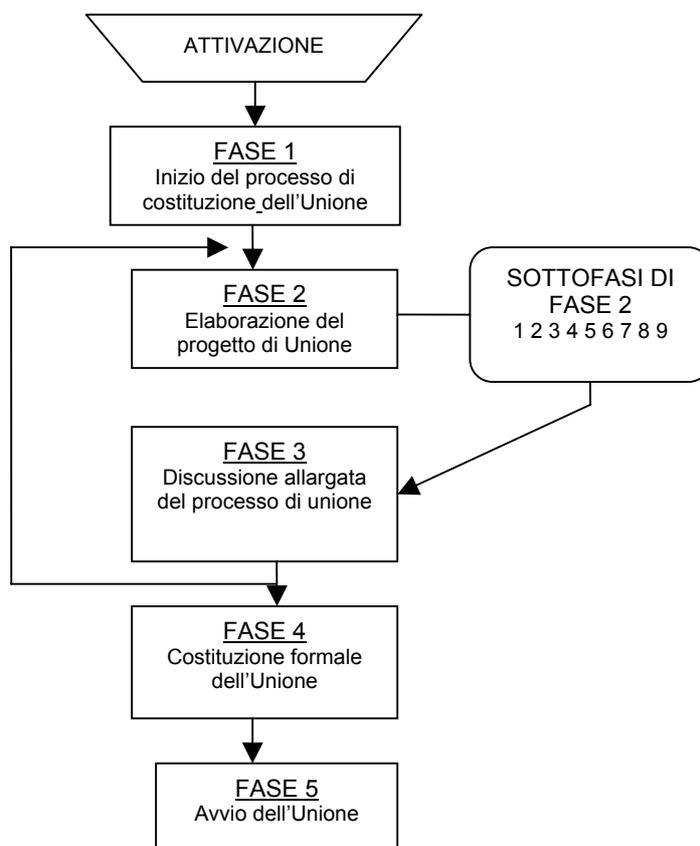


Fig. 1.15 Fasi di attivazione di un'Unione (Fonte: www.ancilombardia.it).

La qualità dei risultati e i tempi di evoluzione di un'unione dipendono soprattutto dalla:

- cultura del confronto che è tipica delle comunità locali coinvolte;
- capacità di governo della formalizzazione delle regole e dei sistemi di amministrazione e di sviluppo delle prassi amministrative, rispettando principi di qualità e coerenza reciproca.

a) Fasi di attivazione di un'Unione di Comuni.

La scomposizione del percorso in fasi è utile per:

- dimensionare e bilanciare il più esattamente possibile obiettivi e risorse necessarie alla realizzazione del processo di unificazione;

- focalizzare in modo chiaro il quadro delle responsabilità coinvolte;
- anticipare gli eventi critici e consentire di fronteggiarli adeguatamente, allo scopo di massimizzare i benefici ed evitare l'insorgere dei possibili svantaggi.

Ogni fase rappresenta così una tappa, per la quale si individuano sia le finalità che i risultati attesi, così da realizzare una base utile di informazioni e riflessioni che orienteranno le diverse soluzioni operative.

Fase 1 *Inizio del processo di costituzione dell'Unione.*

La prima tappa del cammino verso la realizzazione di un'Unione di comuni è sicuramente quella più rilevante, in quanto è proprio in questa fase che si possono incontrare le maggiori difficoltà riguardo l'adesione alla nuova forma di governo.

Finalità principale di tale fase è quella di garantire la creazione di una forma stabile di governo dell'intero processo di attivazione. Oltre a questa finalità, però, è possibile individuarne altre, in particolare rispetto ai soggetti coinvolti, nel processo di unificazione:

- definire con esattezza le amministrazioni comunali coinvolte nella fase di attivazione dell'Unione, in modo da avere ben presente sia le dimensioni geografiche sia anche quelle demografiche, del territorio coinvolto;
- innalzare l'interesse dei membri delle comunità locali, singolarmente presi o riuniti in associazioni con finalità sociali o politiche, degli organismi politici e del personale degli enti coinvolti circa le potenzialità del processo di unificazione;
- aggregare nel gruppo degli agenti del cambiamento coloro che intendono promuovere attivamente l'Unione.

Un ruolo fondamentale nella partecipazione allo sviluppo della fase è assunto da quegli attori in grado di operare nell'ambiente interno dell'ente come promotori e partecipanti attivi del processo di cambiamento, che hanno compreso prima di altri le potenzialità dell'Unione, venendo così a dare una veste soggettiva alle forze evolutive oggettive presenti in quella determinata situazione. L'attivazione del processo si innesca proprio dalla volontà di questi soggetti il cui ruolo è quello di realizzare una vasta mobilitazione dei portatori di interesse che gravitano nell'ambito delle istituzioni comunali, in modo che si compatti una vasta coalizione che definisca e realizzi una concordata strategia di sviluppo di una nuova istituzione.

L'inizio del processo di unificazione (fase 1) e la successiva definizione del progetto di Unione che costituisce la fase 2, rappresentano un punto particolarmente critico per il mantenimento della coesione del gruppo

formato.

Il rischio è che non si giunga neppure alla definizione del progetto di unione sul quale aggregare nuove persone e gruppi. Per ridurre i rischi, è necessario che il patto iniziale fra gli agenti del cambiamento sia governato da saldi rapporti fiduciari, per cui ogni partner considera i comportamenti dell'altro orientati alla comune ricerca di risultati di soddisfazione reciproca, anche in quelle situazioni non direttamente sedimentate da patti formali. In secondo luogo, gli agenti devono consolidare la convinzione condivisa che sia necessario approfondire le ragioni che possono giustificare lo sviluppo dell'Unione, indipendentemente dal verificarsi di valutazioni parziali e di situazioni critiche che si verificano nell'ambito delle prime fasi. Ciò che non può e non deve mancare è la convinzione di poter generare vantaggi significativi a fronte di svantaggi sostenibili. Proprio a causa di questi rischi incombenti e, onde evitare che il percorso di unificazione sia soffocato sul nascere da azioni di intempestivo sbarramento, è necessario che la partecipazione attiva di altri soggetti poco sensibilizzati sia, in questa fase, gestita con molta accortezza. Perciò, è essenziale evitare comunicazioni, da parte degli agenti del cambiamento, che possano essere fraintese, prima di poter garantire adeguate spiegazioni circa la portata del processo di unificazione.

Nell'ambito della fase risulta necessario che si giunga a una decisione da parte degli organi politici per quanto riguarda la nomina degli organismi tecnici e di governo del percorso.

Una volta realizzata la proposta da parte degli agenti del cambiamento, infatti, qualora gli organismi politici interessati non si formino in coalizioni in grado di attivare comitati intercomunali di direzione e studio del processo di unificazione, tocca a questi ripensare e ripercorrere radicalmente il percorso di avvio del processo. Da ciò l'importanza della realizzazione della prima fase per poter procedere nel cammino verso l'Unione.

Affinché si possa dire realizzata la fase introduttiva, è essenziale riscontrare i seguenti risultati attesi:

- 1 stipulare un protocollo di lavoro comune fra le amministrazioni comunali che intendono partecipare al processo di attivazione dell'Unione;
- 2 realizzare incontri fra i soggetti promotori dell'unificazione nei quali focalizzare, in termini generali, i principali punti di accordo e di disaccordo. Al termine degli incontri è utile sintetizzare le conclusioni in un "manifesto dell'Unione", o documento analogo, che può essere utilizzato come strumento di prima comunicazione;
- 3 organizzare pubbliche occasioni di dibattito e incontri con associazioni politiche e sociali nei quali i promotori dell'unificazione sono chiamati a

- illustrare le proprie proposte e a raccogliere le prime osservazioni;
- 4 nominare i comitati cui assegnare formalmente i compiti di indirizzo del percorso di attivazione dell'Unione ed elaborazione di soluzioni operative da sottoporre all'approvazione degli organismi politici competenti in ciascuna delle fasi del percorso di attivazione (tab.1.10).

<i>Comitato guida</i>
<p>Il comitato guida è costituito da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sindaci; • assessori; • capigruppo maggioranza o loro delegati; • capigruppo minoranza o loro delegati; • segretari comunali/direttori generali; • rappresentanti delle associazioni. <p>I compiti del Comitato guida sono così riassumibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> • definizione delle specifiche di progetto cui il Gruppo di lavoro intercomunale deve uniformarsi; • definizione degli indirizzi per la costruzione del piano di lavoro del progetto; • verifica dell'andamento delle attività e definizione di interventi per migliorare lo svolgimento del progetto.

Tab 1.10 Esempio di organi per indirizzare e gestire l'attivazione di un'Unione.

Fase 2 *Elaborazione del progetto di Unione.*

Superati i rischi della prima fase, si prosegue lungo il processo costitutivo, entrando sempre più nel vivo della nuova istituzione.

Le finalità della fase 2 riguardano principalmente la crescita della conoscenza del significato del progetto di Unione e delle sue ricadute sulla vita sociale ed economica; per questo motivo gli studi da realizzare saranno volti, in questo arco temporale, da un lato ad individuare le caratteristiche del profilo istituzionale e organizzativo dell'Unione, dall'altro a valutare l'incidenza e le conseguenze che la creazione dell'Unione può comportare sulla vita della comunità locale.

Rispetto ai soggetti coinvolti anche in questo caso possiamo scindere le finalità da perseguire in:

- consolidamento dei rapporti fra gli agenti del cambiamento che hanno promosso l'avvio del processo di unificazione;
- coinvolgimento nell'elaborazione del progetto di Unione tutti quei soggetti in grado di contribuire all'accrescimento delle conoscenze, cercando di trasformarli in agenti del cambiamento. A questi soggetti si

aggiungono i membri dei gruppi di governo e di elaborazione tecnica che rivestono un ruolo di mediazione fra le forze più attive e quelle che sono direttamente coinvolte nella progettazione con un prevalente coinvolgimento tecnico.

Anche in questa fase, l'incidenza del ruolo degli agenti del cambiamento è rilevante. La loro funzione è ora quella di offrire orientamenti al gruppo di lavoro tecnico intercomunale circa i tempi da rispettare, le risorse da utilizzare e la configurazione che dovrà assumere l'Unione, essendo essi stessi organi di indirizzo.

Il gruppo di lavoro tecnico è chiamato a sua volta ad armonizzare le sollecitazioni derivanti dall'organo di indirizzo, e a suggerire autonomamente eventuali elementi di riflessione.

Nel caso in cui si dovessero presentare delle divergenze non facilmente componibili, è utile articolare le riflessioni, individuando possibili soluzioni da riproporre in sede alle successive fasi di articolazione del processo.

Anche per questa fase, si attendono dei risultati che possono essere così sintetizzati:

- certificazione della situazione esistente nei comuni coinvolti nel processo di unione, relativamente ai prodotti offerti alle società locali, allo stato economico, finanziario, patrimoniale e organizzativo;
- definizione delle linee guida per lo sviluppo dell'Unione in termini di modelli organizzativi e sistemi di gestione da perseguire, modelli istituzionali da adottare, modalità di acquisizione delle risorse; definizione inoltre dei principali mutamenti nell'esercizio delle funzioni pubbliche in previsione della successiva costituzione dell'Unione;
- garrivo ad un confronto fra il progetto elaborato sulla base di quanto sopra emerso, rispetto ad altre soluzioni istituzionali proposte per la realizzazione in forma associata di funzioni e servizi.

In altre parole, la fase che si sta analizzando altro non è che il momento di costituzione di quello che può essere definito il *Piano regolatore dello sviluppo dell'Unione*, dal quale scaturiscono le risorse a disposizione dell'Unione e soprattutto nel quale sono contenute il maggior numero di anticipazioni riguardanti riflessioni collettive circa eventuali aree problematiche che potrebbero creare situazioni critiche, se non addirittura un blocco del processo di unificazione se non risolte nei tempi dovuti.

La possibilità di agire con flessibilità e per gradi crea un grosso vantaggio, in quanto si ha così più tempo e modo di dirimere eventuali problematiche riguardanti la configurazione che dovrà assumere l'Unione. Le soluzioni da applicare per risolvere le problematiche in questione devono essere previste dal progetto di Unione e devono essere:

- coordinate in un unico disegno;
- orientate a una continua ricerca della qualità dei prodotti offerti alla comunità locale e alla gestione di eventuali disservizi attraverso lo svolgimento continuo nel tempo, da parte degli organi di indirizzo, dei responsabili gestionali e operativi, di azioni di formulazione della diagnosi della situazione, definizione degli obiettivi di intervento, definizione delle strategie di intervento attraverso l'azione sui fattori critici di successo, realizzazione degli interventi, controllo dei risultati innovativi ottenuti attraverso l'osservazione di indicatori di risultato e di attività;
- finalizzate all'utilizzo efficiente delle risorse a disposizione;
- coerenti con il quadro normativo nazionale, regionale e locale;
- finalizzate al miglioramento dell'impatto dell'azione pubblica per rispondere alle esigenze delle comunità locali e alla costruzione di correlati strumenti gestionali sviluppati secondo le indicazioni di metodologie avanzate per specifiche necessità degli enti locali;
- coerenti con un disegno che porta ad affrontare con razionalità la risoluzione dei problemi di carattere quotidiano, identificando e intervenendo sulle cause che li determinano in una dimensione temporale di medio/lungo periodo.

Ogni intervento deve essere tradotto e coordinato con altre soluzioni nel breve periodo, nonché individuato e gestito attraverso il completo coinvolgimento del personale e la fattiva e continuativa collaborazione fra gli organismi politici e i responsabili delle strutture operative, nell'attesa di quelle più efficaci soluzioni che solo nel medio/lungo periodo daranno i loro effetti .

La definizione del progetto di Unione è, quindi, di fondamentale importanza per contribuire a chiarire l'effettiva portata innovativa di tale Istituto, in quanto è indispensabile visionare ed essere a conoscenza delle soluzioni prescelte per poter valutare le ripercussioni che queste avranno sui rispettivi bilanci degli enti coinvolti, nonché sulla qualità dei servizi offerti. Solo attraverso l'attenta classificazione dei fatti e delle proposte innovative, con la considerazione dei tempi e delle risorse necessarie per renderle attuabili, è possibile, infatti, realizzare una sorta di controllo ex-ante circa la reale efficienza della costituzione di un'Unione.

Questo tipo di meccanismo permette di accumulare tutta una serie di conoscenze che non necessariamente contribuiscono alla creazione del nuovo istituto. Indipendentemente, infatti, dalla creazione o meno di una nuova soluzione istituzionale, tali conoscenze rappresentano un significativo contributo ai processi di innovazione delle amministrazioni comunali coinvolte che difficilmente sarebbero in grado di avviare autonomamente

studi articolati e sistematici.

9 Sottofasi alla fase 2 di definizione del progetto di Unione.

<p>SottoFase 1</p>	<p><i>Analisi demografica, sociale, economica, censimento dei prodotti amministrativi offerti alla comunità locale, dei sistemi di gestione e dei modelli organizzativi adottati dai comuni che intendono realizzare l'Unione.</i></p> <p>Con tale tipo di analisi ci si propone di valutare l'estensione del territorio oggetto di unificazione, nonché tutti i rapporti di natura economica e sociale che il singolo ente ha instaurato nel tempo con i fornitori, con la popolazione, e con tutti gli altri attori ad esso collegati. Oltretutto, si intende anche individuare i sistemi adottati per la programmazione, la gestione ed il controllo delle attività svolte dall'ente in modo da valutare le possibili alternative da applicare in sede di definizione delle linee guida dell'Unione.</p> <p>Scopo di questa fase è mappare la situazione dei comuni che intendono partecipare all'Unione nel modo più completo possibile, sotto diversi punti di vista: demografico, sociale, economico, gestionale ecc., in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descrizione della situazione demografica, sociale ed economica, attraverso: <ul style="list-style-type: none"> • l'analisi della struttura fisico/territoriale (densità popolazione, superficie, n° famiglie, n° imprese); • l'analisi delle risorse strumentali e di personale; • l'analisi della struttura organizzativa; • l'analisi delle risorse economico-finanziarie tramite l'analisi dei bilanci dei comuni (analisi dell'entrata in conto capitale, analisi della spesa corrente, analisi della spesa di investimento, indicatori di bilancio). • Elenco di tutti i servizi svolti dai comuni, specificando la modalità di gestione: in economia o esternalizzati. • Analisi dei rapporti e collaborazioni in atto con i fornitori e altre realtà istituzionali per la gestione del servizio. • Analisi dei costi dei relativi servizi. • Quantificazione dei destinatari diretti dei servizi e di quelli potenziali, con la relativa distribuzione sul territorio. • Individuazione dei sistemi di pianificazione e controllo, dei sistemi di gestione delle risorse e dei modelli organizzativi adottati dai diversi enti. <p>Con l'analisi della struttura fisico-territoriale lo scopo è di analizzare la situazione demografica dei comuni, la densità complessiva della popolazione e la superficie complessiva.</p>
---------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tab. 1.11 Fasi di definizione del progetto di unione.

Descrizione	Comune A	Comune B	Comune C
N° abitante	2759	1587	1467
N° famiglie	1118	594	572
Superficie (Kmq)	115	68,2	115,95

Tab. 1.12.1 Analisi dati strutturali.

Per l'analisi delle risorse umane occorre individuare prima di tutto i posti coperti in ogni comune con l'individuazione della relativa categoria di riferimento; successivamente si deve procedere ad un'analisi dei profili professionali presenti nei diversi enti.

Categorie	N° addetti	%	% Cumulata
A	4	13	13
B	7	23	35
C	15	48	84
D	5	16	100
Totale	31		

Tab. 1.12.2 Analisi risorse umane, suddivise per categoria e profilo professionale

Profilo professionale	Categoria	Posti coperti
Operaio	A	4
Messo	B	1
Capo cantoniere	B	1
Cuoca asilo	B	1
Istruttore amministrativo (dattilografi)	B	2
Addetta ufficio anagrafe	C	1
Addetta affari generali	C	1
Vigile	C	3
Istruttore tecnico	C	1
Bibliotecario	C	1
Responsabile ufficio tecnico	D	1
Responsabile ufficio finanziario	D	1
Totale		18

Tab. 1.12.3 Esempio: Comune A

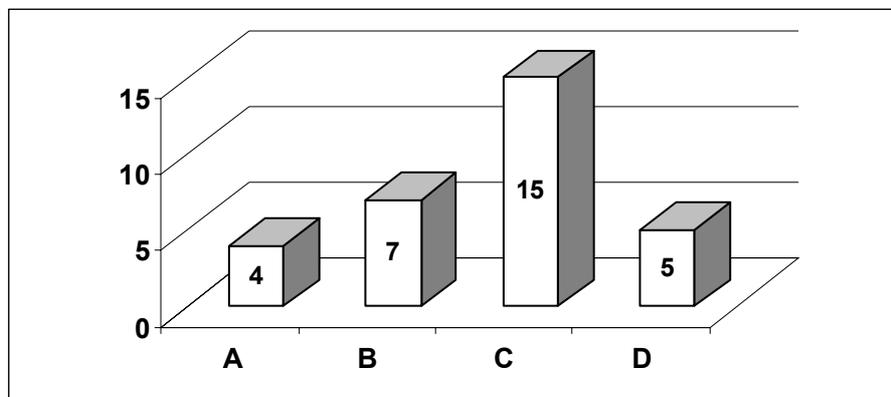


Fig. 1.15 Personale effettivamente in servizio in tutti i comuni.

Per l'analisi delle risorse strumentali bisogna effettuare una ricognizione di tutto l'esistente: attrezzature informatiche, software applicativi specifici, automezzi. In questo modo si può determinare il livello di informatizzazione dei singoli enti e avere una panoramica dei differenti modelli applicativi.

	Comune A		Comune B		Comune C		Comune D	
	P.C.	stampanti	P.C.	stampanti	P.C.	stampanti	P.C.	stampanti
Attrezzatura informatica								
Servizi demografici								
Ufficio ragioneria								
Ufficio tributi								
Ufficio segreteria								
Protocollo								
Ufficio vigilanza								
Ufficio tecnico								
Servizio sociale								
Biblioteca								
Organi istituzionali								
Server di								

sistema								
Totale								
Collegamento Rete Si/No								
Posta elettronica Si/No								
Internet Si/No								
.....								
Totale								

Tab. 1.12.5 Attrezzature informatiche.

Dotazione	Comune A	Comune B	Comune C	Totale
Automezzi				
Autovetture				
Autovetture vigili				
Autocarri				
Autocarri RSU				
Tagliaerbe				
Motoveicoli				
Scuolabus				
Spazzaneve				
Spazzatrice				
Pulmino				
.....				
Totale				

Tab. 1.12.6: Dotazione strumentale.

	Comune A			Comune B			Comune C		
	Si	No	Fornitore	Si	No	Fornitore	Si	No	fornitore
Anagrafe									
Stato civile									
Elettorale									
Leva									
Ragioneria									
Economato									

Patrimonio									
Personale-paghe									
Tributi ICI									
Tributi Tarsu									
Tributi Tosap									
Tributi Pubblicità									
Edilizia privata									
Urbanistico									
Lavori pubblici									
Segreteria									
Contratti									
Protocollo									
Messo comunale									
Servizio sociale									
Polizia municipale									
Biblioteca									
.....									
Totale									

Tab. 1.12.7 Software applicativi specifici.

Per l'analisi delle funzioni e dei servizi svolti dai comuni occorre individuare quali sono le funzioni e i servizi e se vi è l'esistenza di collaborazioni esterne per la progettazione o per la realizzazione, anche avuto riguardo a quanto prevede il T.U.E.L. 267-2000.

- Funzioni generali esterne
- Funzioni relative alla giustizia
- Funzioni di istruzione pubblica
- Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali
- Funzioni nel settore sportivo e ricreativo
- Funzioni in campo turistico
- Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
- Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
- Funzioni nel settore sociale
- Funzioni nel campo dello sviluppo economico
- Funzioni relative ai servizi produttivi
- Funzioni generali di supporto
- Segreteria generale, personale e organizzazione
- Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione

Tab. 1.12.8 Tipologia di funzioni.

Le possibili forme di collaborazione possono essere con varie istituzioni pubbliche o private, con aziende, cooperative sociali, associazioni, con professionisti, con consorzi, aziende speciali, con ASL ecc. Inoltre, il servizio può essere gestito in modo diretto, o con un apporto significativo del volontariato, o con forme associative con varie istituzioni pubbliche.

Da ultimo è importante rilevare quali convenzioni sono in atto nei diversi enti, per quali servizi e qual è la relativa scadenza, al fine di valutare se è opportuno o meno mantenere lo stesso tipo di convenzioni dopo aver costituito l'Unione.

- Ag collaborazione con più tipologie di istituzioni pubbliche e private contemporaneamente
- AA collaborazione con aziende, cooperative sociali, associazioni ecc.
- Ap collaborazione con professionisti
- Ac collaborazione con consorzi, SPA con capitale pubblico
- As collaborazione con ASL
- V apporto significativo del volontariato
- D gestione diretta
- C presenza di forme associative fra istituzioni pubbliche
- N servizio non erogato

Tab. 1.12.9 Legenda.

Servizi	Comune A	Comune B	Comune C
Selezione e inserimento del personale			
Svolgimento iniziative formative per il personale			
Distribuzione fondo incentivante			
Pratiche pensionistiche e di fine servizio personale dipendente			
Azioni disciplinari relativamente al personale			
Trattamento economico e contributivo del personale			
Protocollazione			
Supporto amministrativo agli organi istituzionali			
Gestione ICI			
Gestione Tarsu			
Pubblicità e affissioni			
Adempimenti fiscali dell'ente			

Tab. 1.12.10 Analisi dei principali servizi svolti dai comuni.

Descrizione	Scadenza	Com. A	Com. B	Com. C
Servizi amministrativi				
S. Tecnico				
Segreteria com.				
S. progettazione opere pubbliche				
Servizi culturali				
Biblioteca				
Scuola media				
Servizi relativi allo sport				
Piscina comunale				

Tab. 1.12.11 Convenzioni in essere per la gestione di servizi.

Per quanto concerne l'analisi dei dati economico-finanziari, l'obiettivo è quello di confrontare i dati dei singoli comuni, con lo scopo di valutare il livello complessivo delle entrate e delle uscite, la distribuzione delle risorse

finanziarie, le politiche tributarie ed extratributarie ed infine il costo di funzioni e servizi.

Analisi dell'entrata.

Nel bilancio pubblico i dati relativi all'entrata si distinguono in:

- Entrate correnti
 - Titolo I Entrate tributarie
 - Titolo II Entrate extratributarie
 - Titolo III Trasferimenti correnti
- Entrate in conto capitale
 - Titolo IV Trasferimenti in c/capitale
 - Titolo V Mutui

Lo scopo dell'analisi dell'entrata è quello di analizzare la composizione delle entrate dei diversi comuni, per valutare se vi sono differenze o anomalie. L'analisi delle entrate correnti permette di evidenziare l'incidenza dei primi tre titoli sul totale dell'entrata, inoltre si possono fare riflessioni specifiche su ogni elemento di entrata corrente (ICI, IRPEF, TARSU, TOSAP); si possono così mettere in evidenza differenze di gettito ICI, di aliquote, di incidenza delle diverse tasse/imposte per abitante.

Successivamente, è possibile calcolare il grado di autonomia finanziaria di ogni ente. Il grado di autonomia finanziaria è un indice che rappresenta la capacità di un comune di reperire con propri mezzi le risorse necessarie al finanziamento di tutte le spese di funzionamento dell'ente. Il grado di autonomia finanziaria è andato via via aumentando, in quanto in questi ultimi anni si è passati da un sistema di finanza derivata, in cui la maggior parte delle entrate erano costituite da trasferimenti, a un sistema di finanza autonoma. Questo processo di cambiamento è iniziato in quanto l'entità del debito pubblico era tale per cui lo Stato non poteva più garantire dei trasferimenti in linea con il passato; è quindi sorta la necessità di responsabilizzare i singoli enti sulla raccolta e sull'impiego delle risorse.

Analisi della spesa.

Le spese si suddividono nel bilancio pubblico in:

- Spese correnti: sono le spese di ordinaria gestione e comprendono i costi del personale, l'acquisto di beni e servizi, spese per utilizzo di beni di terzi, trasferimenti a terzi, oneri straordinari di gestione, interessi passivi.
- Spese in conto capitale: riguardano le spese di investimento relative alla realizzazione di opere pubbliche e all'acquisto di immobilizzazioni.

L'analisi di bilancio può essere effettuata confrontando le singole voci di entrata e spesa per i diversi comuni e costruendo alcuni indicatori particolari, quali: pressione tributaria per abitante, autonomia finanziaria, spesa corrente

per intervento/funzione.

SottoFase 2	<p><i>Individuazione dei punti critici e di eccellenza dei prodotti amministrativi offerti alle comunità locali, dei sistemi di gestione e dei modelli organizzativi adottati nei comuni che intendono realizzare l'Unione.</i></p> <p>La fase in questione si propone di valutare, in prima analisi, la bontà delle attività svolte dagli enti coinvolti, prima dell'implementazione del processo di unione, in modo da mantenere inalterati i punti di forza o fattori critici di successo sui quali continuare ad agire, eliminando attraverso nuove strategie i punti critici che ovviamente portano il singolo ente all'insuccesso, all'inefficienza.</p>
SottoFase 3	<p><i>Studio delle caratteristiche e delle conseguenze dell'applicazione dei nuovi modelli di azione pubblica connessi allo sviluppo dell'Unione.</i></p> <p>Si tratta cioè di ipotizzare, in primo luogo, in modo coordinato i possibili e principali mutamenti da realizzare con l'Unione per verificare la fattibilità di alcune scelte considerate migliorative delle situazioni esistenti. In secondo luogo, si tratta di raggruppare tutte le attività, i prodotti da affidare all'Unione scindendoli da quelli che rimangono strettamente legati alle amministrazioni dei singoli comuni.</p>
SottoFase 4	<p><i>Definizione delle più adeguate alternative di gestione dei prodotti amministrativi.</i></p> <p>Una volta selezionati i prodotti amministrativi da fornire, si tratta di analizzarli singolarmente per individuare il tipo di gestione consona ad ogni servizio, in modo da affidarli alle amministrazioni dotate di tali caratteristiche o nell'eventualità anche all'esterno.</p>
SottoFase 5	<p><i>Definizione di un primo quadro di obiettivi da perseguire nell'ambito dell'Unione e stima delle entrate straordinarie dovute alle incentivazioni.</i></p> <p>La fase si propone di individuare quegli obiettivi di cambiamento che implicano uno sforzo progettuale, di sperimentazione e consolidamento delle soluzioni in occasione della costituzione dell'Unione. E, accanto ai cambiamenti anche valutare le possibilità in termini di risorse necessarie per il perseguimento di tali obiettivi e per lo svolgimento delle attività. Le previsioni di entrata/ricavo necessarie a coprire l'entità delle spese/costo devono essere considerate anche in base alla stima delle risorse straordinarie acquisibili attraverso le incentivazioni statali e regionali.</p>

SottoFase 6	<p><i>Identificazione dei requisiti e delle regole di funzionamento dei sistemi di gestione e dei modelli organizzativi dell'Unione.</i></p> <p>Scopo della fase è, in primo luogo, identificare i requisiti, le regole di funzionamento e, dove possibile, la progettazione di massima: dei sistemi di gestione delle risorse, in particolare del personale, delle informazioni e delle grandezze economico-finanziarie e patrimoniali; dei sistemi di pianificazione e controllo; dell'organizzazione.</p>
SottoFase 7	<p><i>Definizione delle modalità di sviluppo dell'Unione: valutazione dei punti di forza e di debolezza dell'ipotesi di costituzione.</i></p> <p>Scopo della fase è definire i più opportuni obiettivi e le più appropriate azioni con le relative responsabilità, per avviare l'Unione, partendo dalla valutazione dei punti di forza e debolezza</p>
SottoFase 8	<p><i>Confronto fra l'ipotesi di Unione e di altre soluzioni istituzionali.</i></p> <p>Attraverso l'implementazione di questa fase si mira a fornire un quadro riassuntivo dei contributi, in positivo o in negativo, che il processo di unificazione può offrire nel confronto con altre soluzioni istituzionali per garantire gli obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, ma soprattutto la soddisfazione della comunità rispetto all'erogazione dei servizi.</p>
SottoFase 9	<p><i>Pianificazione delle attività da svolgere successivamente alla presentazione del progetto di Unione.</i></p> <p>Una volta realizzato il progetto di Unione ed identificati gli obiettivi di massima nonché la configurazione dell'Unione stessa, è necessario passare all'individuazione dei fini, in termini di lungo periodo, da perseguire dal momento immediatamente successivo. Questo allo scopo di rendere facilmente individuabili le linee guida del processo cui tutti i soggetti coinvolti possono rifarsi.</p>

Fase 3 Discussione allargata del processo di Unione

Una volta individuati i punti cardine del processo di Unione attraverso la realizzazione delle prime fasi, si procede verso la ricerca del migliore modello organizzativo, rappresentativo della particolare situazione locale, da sottoporre al vaglio degli organismi politici dei comuni coinvolti. La fase 3 definita, infatti, discussione allargata del processo di unione, ha lo scopo, di raccogliere il maggior numero dei consensi fra la popolazione residente, attraverso la scelta diretta del miglior modello tra quelli proponibili sulla base delle elaborazioni contenute nel progetto di Unione. La finalità principale è ovviamente quella di stimolare la partecipazione dei membri della società,

incitandoli a divenire figure decisionali del processo, ma anche quella di compattare sempre più la schiera ed il ruolo trascinatore del cosiddetto gruppo del cambiamento dal quale il processo ha avuto inizio.

Non è pensabile, infatti, che a seguito della realizzazione delle fasi sopra descritte il gruppo dei promotori sia in grado di sopportare da solo l'onere di passare dalla semplice formulazione di ipotesi, alla concreta realizzazione e attivazione dell'Unione. Il loro ruolo diventa quindi in questa fase fondamentale per il prosieguo del processo in quanto più il gruppo è grande e saldo, più probabilità si hanno che il progetto si realizzi; definibili *leader d'opinione*, perché in grado di influire sulle scelte dei soggetti intorno ai quali operano, intessendo con questi legami, hanno l'onere in questa fase di garantire alle tappe successive quella larga convergenza sull'ipotesi di unificazione che risulta fondamentale per l'accettazione generalizzata del processo.

Quindi, se durante lo svolgimento della fase si verificassero richieste di chiarimento nei riguardi delle soluzioni proposte nel progetto di Unione, si tratta di affidare gli approfondimenti necessari al gruppo di lavoro che ha curato la sua iniziale redazione, che sarà in grado di risolvere le perplessità contribuendo ad invogliare i soggetti alla realizzazione dell'Unione.

I risultati attesi per questa fase riguardano sicuramente la capacità del gruppo di pubblicizzare e chiarire le linee del processo, perciò ci si aspetta che si realizzino momenti di comunicazione, come consigli comunali aperti, riunioni con associazioni, briefing con il personale ed eventuali indagini demoscopiche per verificare il grado di conoscenza e di approvazione della popolazione riguardo appunto l'Unione.

Fase 4 *Costituzione formale dell'Unione*

La fase 4 rappresenta un secondo importante traguardo per il processo (il primo è rinvenibile in corrispondenza della seconda fase) in quanto non è detto che si riesca sempre ad oltrepassare lo scoglio rappresentato dalla fase 3. La raccolta dei consensi non è un momento di poco conto, e non tutti i gruppi di cambiamento riescono a realizzarlo, perciò molti progetti muoiono in corrispondenza della fase di "comunicazione".

Coloro i quali riescono a raggiungere la fase di costituzione, devono ancora lavorare molto prima di arrivare alla completa realizzazione dell'Unione, devono pertanto, adoperarsi in questa fase per tenere, innanzitutto sotto controllo la formazione di coalizioni contrarie all'Unione e in grado di incidere sulle decisioni politiche, ed in secondo luogo tentare di costruire legami ancora più forti con le altre istituzioni (regioni, province, ministeri)

che possono aiutare significativamente il processo di unificazione.

La coalizione a favore dell'Unione, e a maggior ragione gli agenti del cambiamento che più di altri credono nel processo di unificazione, debbono considerare attentamente i rischi insiti nei processi di decisione delle istituzioni politiche locali, nelle quali anche fattori estranei al percorso unitario, per esempio legati a rapporti conflittuali fra forze politiche che nulla hanno a che fare con il processo di unificazione, possono pesare sulle decisioni finali. Per fronteggiare tale situazione, un intervento ulteriore può essere quello di allargare la coalizione che sostiene il processo di unificazione, prevedendo l'intervento concreto e fattivo di istituzioni, soprattutto regionali e provinciali, in grado di motivare ulteriormente i decisori politici, assumendo concreti impegni sul breve e medio periodo in favore dell'Unione.

Se si ritenesse necessario, prima di passare formalmente alla costituzione dell'unione, si potrebbe allargare il dibattito a tutti i soggetti coinvolti per approfondire le riflessioni collettive su argomenti di particolare rilevanza. Anche in questa fase è però possibile che i contrasti all'Unione si presentino con forte intensità. È perciò essenziale mantenere saldi i principi guida e dirimere qualunque forma di discrepanza del gruppo tenendo sotto controllo gli "scettici".

Da questa fase, in condizioni di sviluppo normale dell'Unione, dovremmo rinvenire i seguenti risultati:

- 1 I Consigli comunali aderenti all'Unione devono deliberare di aderire all'Unione dei Comuni, approvando lo schema di atto costitutivo e, con le procedure e la maggioranza richiesta per le modifiche statutarie, recepire lo statuto dell'Unione; approvare l'atto di delega delle funzioni/servizi dai comuni all'unione.
Dopo l'approvazione da parte dei rispettivi consigli dello statuto e dello schema di atto costitutivo, gli atti deliberativi sopra individuati seguono il loro iter amministrativo per l'affissione all'albo pretorio e l'osservanza del tempo conoscitivo di esecutività.
- 2 Copia degli atti deliberativi menzionati viene inviata a ciascuno dei comuni aderenti, alla regione, al Ministero degli Interni – Direzione dell'Amministrazione Civile – Direzione Centrale per la Finanza Locale – Divisione Finanziamento enti locali.
- 3 Divenute esecutive le deliberazioni, i sindaci, in qualità di rappresentanti legali dell'ente comunale, stipulano l'atto costitutivo definitivo utilizzando lo schema adottato dai consigli comunali.
- 4 Successivamente, occorre fare richiesta al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle entrate – per l'attribuzione del numero

di codice fiscale e della partita IVA e contestuale dichiarazione di inizio attività.

- 5 Gli organi dell'Unione devono poi attivare il conto speciale di gestione del servizio di Tesoreria con un istituto bancario, nell'attesa di procedere ad una gara⁴⁵.
- 6 L'Unione dei comuni deve successivamente attivarsi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione VI, per l'apertura di un conto di contabilità speciale nella Tesoreria Provinciale dello Stato presso la sede provinciale della Banca d'Italia.
- 7 Ottenuto il numero di conto speciale, questo deve essere comunicato al Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione comunale, per consentire l'afflusso dei contributi.
- 8 Il tesoriere introiterà sul conto corrente dell'Unione la somma proveniente dalla Banca d'Italia – sezione provinciale.
- 9 I consigli comunali⁴⁶ danno indicazioni al sindaco, affinché provveda alla nomina, con proprio decreto dei componenti degli organi dell'unione, dopo di che si procede alla costituzione degli organi, così come individuato nello statuto. Il presidente dell'Unione procede all'individuazione dei componenti dell'organo esecutivo, propone al consiglio dell'unione gli indirizzi generali di governo e presenta gli assessori che lo coadiuveranno nella realizzazione di tali programmi.

Fase 5 *Avvio dell'Unione*

L'ultima fase del processo si caratterizza per la finalità di predisporre le condizioni operative d'avviamento dell'Unione e, in relazione ai soggetti coinvolti, di perseguire le seguenti finalità: sviluppare la motivazione del personale nei riguardi delle incombenze connesse al processo di unificazione, sostenere lo sviluppo dell'Unione e attivare il percorso della sua realizzazione.

Il processo seguito fino ad ora, infatti, aveva ad oggetto la costituzione in termini giuridici dell'Unione senza considerare, almeno non nei dettagli essenziali, le proposte contenute nelle linee guida di sviluppo dell'Unione. E' impensabile considerare già realizzata l'Unione senza aver ancora verificato i

⁴⁵ La procedura di apertura di una gara ad evidenza pubblica comporterebbe, in questa fase, l'impossibilità di avviare concretamente l'Unione, per questo si ricorre in via provvisoria all'apertura di un conto corrente bancario.

⁴⁶ Con atto consiliare previsto dall'art. 42 comma 2, lettera m del testo Unico sulle Autonomie locali 267/00, viene data indicazione al sindaco ai sensi dell'art. 50, comma 8 del Testo Unico.

vantaggi da essa derivanti.

Questa fase si configura, appunto, non come la fine, ma come l'inizio del processo di reale produzione degli effetti dell'Unione.

I risultati attesi per questa fase sono tutti riconducibili alla realizzazione di un nuovo piano definito *piano operativo di sviluppo dell'Unione* che dovrà diventare punto di riferimento per dimensionare e bilanciare il più esattamente possibile l'uso delle risorse necessarie, per realizzare una diffusa responsabilizzazione sul tema del cambiamento, come condizione per effettuare efficaci valutazioni sui contributi individuali e di gruppo, nonché per definire chiari e negoziati punti di accordo verso i quali indirizzare l'azione degli organi politici e del personale con compiti direzionali e operativi.

In secondo luogo, coerentemente con le attività previste nel piano operativo, è necessario realizzare interventi preventivabili, di regolamentazione, previsione, nomina, che consentano l'attivazione operativa dell'Unione e l'inizio del percorso della sua messa a regime, quali:

- la redazione su base annuale e pluriennale del bilancio dell'Unione e della relazione previsionale programmatica;
- la nomina degli organismi amministrativi dell'Unione, in particolare i revisori dei conti, il nucleo di valutazione e il segretario/direttore generale;
- l'acquisizione, secondo le modalità contenute nelle linee guida di sviluppo dell'Unione, del personale, delle risorse economico-finanziarie e patrimoniali, fra le quali rientrano le sedi dell'Unione;
- la definizione di convenzioni con organismi pubblici e privati;
- la modifica o chiusura dei contratti in essere con fornitori esterni dei comuni costituenti l'unione e la cui collaborazione si svolge in quegli ambiti la cui responsabilità è stata trasferita al nuovo ente;
- la definizione del modello organizzativo dell'ente.

Il piano operativo di sviluppo dell'Unione

In questa ultima fase del processo costitutivo, gli enti sono nuovamente chiamati a rivedere la propria situazione in relazione ai punti sopra citati.

Da qui l'importanza del piano operativo di sviluppo, il quale si pone come documento fondamentale per la pianificazione del nuovo ente, espressione della stretta collaborazione fra organi politici e di gestione amministrativa.

Attraverso l'elaborazione del piano operativo di sviluppo gestionale e organizzativo e di un'agenda dei lavori degli organi politici, si realizza la base della messa a regime del nuovo istituto.

Ovviamente, ogni azione prevista all'interno dei documenti citati deve essere

pianificata e programmata, in modo da risultare coerente con le scelte di fondo dell'Unione, nonché mirata ad evitare oneri ingiustificati, determinando inevitabilmente tempi lunghi di realizzazione e spreco di risorse a disposizione.

L'importanza del piano di sviluppo risiede perciò principalmente nella determinazione dei progetti e delle azioni, attraverso la negoziazione delle esigenze sia di carattere politico, sia gestionale, che comporta un importante passo avanti verso l'innovazione.

In particolare, il piano in questione deve fornire una serie di indicazioni circa:

- l'insieme dei progetti e delle azioni già attuabili da realizzare su un orizzonte temporale pluriennale;
- le priorità, le fasi di lavoro, i tempi di svolgimento degli interventi;
- le condizioni per garantire l'avvio e la crescita del percorso di cambiamento.

È necessario però, per realizzare un'ottima programmazione, non eccedere nella previsione di iniziative da realizzare, in quanto questo potrebbe determinare un irrigidimento del bilancio, che porterebbe i comuni a dipendere strettamente dalle incentivazioni previste per le Unioni, originando problemi di difficile soluzione in caso di scioglimento dell'Unione o di modificazione per l'uscita o l'entrata di altri comuni.

Risulta più opportuno, almeno nei primi anni dell'Unione, prevedere un numero limitato di iniziative, evitando che si protraggano per periodi molto lunghi, quindi che la loro realizzazione interessi più anni.

Per ottenere, dunque, un buon piano di sviluppo è necessario, innanzitutto, realizzare una programmazione per progetti o obiettivi da raggiungere prioritariamente, in modo da poter suddividere in maniera netta, risorse da destinare (umane e finanziarie), tempi di realizzazione, nonché cosa più importante, responsabilità organizzative e gestionali.

Il tutto tenendo presente la natura critica di alcune aree, che più di altre hanno indotto a definire obiettivi di cambiamento. Ci si riferisce in particolare, a quelle aree che necessitano di urgenti soluzioni, per le quali sono necessari interventi tempestivi e mirati, effettuando per ogni area prevista un'analisi circa il grado di incertezza/certezza dell'effettiva esistenza delle risorse, circa la complessità dei problemi da affrontare, nonché riguardo i rischi di caduta di interesse, nel corso della realizzazione.

Sulla base di quanto esplicitato è essenziale presidiare i diversi fattori critici che possono incidere negativamente sul raggiungimento degli obiettivi, quali:

- la distribuzione degli interventi in un congruo arco temporale; poiché è molto difficile essere efficaci quando è necessario coprire contemporaneamente fronti diversi e consistenti senza risorse adeguate;

- la distribuzione delle risorse. Si tratta di controllare con cura l'utilizzo delle risorse in corso d'opera per reggere i fronti aperti e mantenere sulle situazioni problematiche, quel presidio che eviti la loro trasformazione in aree problematiche;
- capacità di leggere tempestivamente i problemi sui diversi fronti e di redistribuire dinamicamente le forze in campo;
- disponibilità di un forte e convinto sostegno da parte degli organismi politici dell'Unione e dei responsabili organizzativi;
- ottenere una diffusa responsabilizzazione sul progetto di cambiamento.

L'inizio del percorso di messa a regime dell'Unione

Dopo la realizzazione, attraverso le fasi sopra descritte, dell'avvio operativo dell'Unione, il cambiamento, e di conseguenza l'innovazione non può dirsi però ancora raggiunta. Si tratta ora di passare dall'implementazione alla sperimentazione e consolidamento del modello prescelto.

La progettualità istituzionale, nella quale la complessità riguarda principalmente la costituzione di quadri normativi entro i quali svolgere attività strategiche e operative, viene significativamente sostituita da una progettualità strategica e operativa dove la complessità da fronteggiare risiede nel determinare le risposte dell'Unione ai bisogni della comunità locale⁴⁷.

In questo contesto, bisogna essere accorti a non perdere di vista i fini per i quali l'Unione è stata costituita che sono quelli:

1. di promuovere lo sviluppo socio-economico dei territori dei comuni;
2. migliorare la qualità della vita delle popolazioni coinvolte, per meglio rispondere alle esigenze connesse al completo ed armonico sviluppo della persona;
3. armonizzare l'esercizio delle funzioni e dei servizi attribuiti con le esigenze generali dei cittadini, assicurando l'ottimale utilizzo delle risorse.

Per questo è necessario che ogni attore coinvolto nel processo, prima di prospettare e perseguire delle soluzioni, collabori nell'identificare i nuovi problemi posti dal processo di unificazione, in modo da focalizzare l'attenzione su ciò che potrebbe comportare delle problematiche nell'immediato futuro, individuando attraverso continui scambi di conoscenze metodi e logiche più consoni per la loro risoluzione.

In questo particolare momento, assumono una notevole rilevanza gli organi politici, i quali non svolgono più solo un ruolo di governo del processo di trasformazione, ma sono chiamati ad applicare e migliorare le regole

⁴⁷ Renato Ruffini op. cit.

costitutive dell'Unione, nonché a indirizzare l'esercizio delle funzioni assegnate al nuovo ente.

Conclusioni

In tutto il mondo occidentale è sempre più manifesta la crisi che intercorre tra pubblica amministrazione e cittadino, il quale pretende efficienza e servizi di qualità, anziché vuoto rispetto delle regole, che contribuisce ad accentuare il gap tra la domanda di "valore" da parte degli utenti e la risposta fornita dalle amministrazioni pubbliche.

In questo quadro acquista un valore particolare il progetto dell'Unione di Comuni, nell'ottica di una cultura riformista in grado di :

- creare un governo più partecipativo della *Polis*;
- aiutare da vicino lo sviluppo economico;
- migliorare i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Per innescare questo processo è necessario:

- superare l'influenza della cultura tecnocratica che concepisce le procedure come elemento essenziale per il funzionamento della pubblica amministrazione;
- favorire lo scambio tempestivo di informazioni e conoscenze;
- adottare un assetto "unionistico" che non comporti un aggravio ulteriore di spese sui contribuenti, scongiurando il rischio di un maggiore onere per le aree più depresse, soprattutto nel Meridione del nostro Paese.

Lo sviluppo economico di un territorio, infatti, è conseguenza di una programmazione economica efficiente, tempestiva e coerente con le esigenze dell'area.

Le finalità che una corretta programmazione si pone, sono il perseguire un pieno ed efficiente impiego delle risorse, un miglioramento dell'assetto territoriale delle attività produttive, un rapido sviluppo di consumi e servizi essenziali e una più corretta distribuzione dei redditi, al fine di ridurre le disuguaglianze.

È possibile quindi individuare una serie di presupposti che presiedono ad un corretto sistema di programmazione:

- impegno politico della maggioranza, ovvero la capacità del gruppo (politico o coalizione) dominante di adottare metodi moderni di analisi delle priorità di sviluppo;
- mutamento della mentalità della classe dirigente;
- disponibilità di dati statistici;
- conoscenza del territorio su diverse scale (nazionale, regionale, provinciale e locale);

- organizzazione amministrativa in grado di tradurre gli obiettivi della programmazione in azioni gestionali coerenti;
- rappresentanza diffusa: quanto più è vasta la rappresentanza che partecipa alla definizione degli obiettivi e alla scelta delle azioni necessarie, tanto più corposo sarà il programma nella fase esecutiva.

Nell'ultimo decennio, i sistemi locali hanno subito profondi cambiamenti che stanno dando vita a un nuovo modello di sviluppo basato su due elementi fondamentali :

- una forte competizione di sistema a stretta connotazione territoriale, il cui successo è determinato dalla capacità di attrarre nuovi investimenti e nuove localizzazioni;
- la fine dello sviluppo spontaneo del sistema produttivo, causato principalmente da una forte concorrenza sui costi da parte dei sistemi "emergenti" e da elevate barriere all'entrata di diverso tipo, in particolar modo da barriere di natura finanziaria.

La valorizzazione del territorio e la ricerca di un suo corretto sviluppo, rappresentano il tema su cui gli enti locali sono chiamati storicamente e quotidianamente a rispondere e confrontarsi. In questa logica, condizione necessaria per un positivo operare, è creare un soggetto forte, non autoritario ma autorevole, capace di operare le scelte che gli competono, che non possono essere delegate ad altri, nell'interesse pubblico.

Oggi l'ente locale è chiamato all'attuazione di una nuova politica che sappia valorizzare l'autogoverno e la concertazione, e che si interfacci con gli attori dello sviluppo (autonomie funzionali, cittadini, imprese, associazioni, organizzazioni non-profit), rappresentando lo snodo più credibile della raccolta delle istanze per la programmazione, e il soggetto trainante nei rapporti con le imprese, le banche, le regioni per gli accordi di programma, i patti territoriali e gli accordi d'area .

Dei vari istituti definiti come enti locali, l'Unione di Comuni sembra essere una forma di concertazione esemplare, nel pieno rispetto della governance locale, intendendo questo termine nella sua accezione più precisa e cioè quella di governare in modo efficace ed efficiente la trasformazione e gestione delle città e del territorio, attraverso la costruzione del consenso degli attori locali rispetto a obiettivi di sviluppo comune.

L'Unione rappresenta perciò uno strumento applicativo dei principi di sussidiarietà orizzontale, per poter raggiungere una più razionale gestione delle risorse e una migliore definizione delle strategie di sviluppo, evitando situazioni di disgregazione sociale e territoriale.

L'Unione può costituire l'interlocutore privilegiato di una rete di attori pubblici e privati chiamati a definire gli interventi per la promozione dello sviluppo di un territorio, in quanto racchiude in un unico soggetto le

peculiarità sociali, le vocazioni economiche, le problematiche e di conseguenza anche le volontà e le azioni strategiche da intraprendere.

Il poter effettuare per un insieme di enti un'analisi delle peculiarità e delle problematicità e poter così definire le linee di intervento, permette da un lato una grande economicità di spesa, in quanto evita di sostenere costi per progetti simili afferenti alla medesima area e dall'altro lato permette una coniugazione di sforzi per il raggiungimento di risultati che altrimenti sarebbero impossibili da ottenere se ricercati singolarmente.

Si può dunque prospettare un nuovo ruolo per l'Unione, non solo di semplice gestore in forma associata di funzioni e servizi, per cui esistono altri strumenti (convenzioni, consorzi ecc.), ma quello più nobile di promotore dello sviluppo economico-territoriale e di nodo di una rete di attori, pubblici e privati, che, a vario titolo, contribuiscono alla creazione di sviluppo endogeno. Purtroppo, attualmente, la maggior parte delle Unioni di comuni nascono principalmente per gestire servizi in modo associato e non, come occasione per affrontare in modo comune le problematiche legate al territorio e per concertare linee di sviluppo.

Occorre invece individuare le Unioni come centri propulsori in grado di avviare uno sviluppo non solo economico ma anche sociale e civile, orientando le strategie, regolando le politiche, impostando le relazioni tra le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati, determinando sistemi di incentivi per ambiti o settori da rafforzare, al fine di garantire uno sviluppo del territorio più rapido e meno sperequativo.

La fattibilità di una Unione risiede, dunque, soprattutto nell'intento "reale" di costituirla, nella considerazione di voler effettivamente sviluppare il territorio locale anche con il rischio di perdere parte delle abitudini, di matrice campanilistica, radicate fin troppo nella concezione popolare.

Bibliografia

Anselmi L., *L'azienda Comune*, Maggioli, Rimini, 2001

Binetti A., Scognamiglio M. *Le Unioni di Comuni*, Maggioli, Rimini, 2001

Borgonovi E., *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano, 1973

Borgonovi E., *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale*, Azienda pubblica n°4, Maggioli, Rimini, 1988

Borgonovi E., *Governare l'amministrazione con il sistema a rete*, Azienda pubblica n°5, Maggioli, Rimini, 2000

Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*. Le Regioni, n° 6/01, Il Mulino, Padova, 2002

Cassese S., Franchini C., *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1989

D'Atena A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n°1, marzo 2001, Il Mulino, Bologna.

Formicoli D., Castronovo M., *Manuale delle Unioni di Comuni*, Editrice CEL, Bergamo, 2001

Gambino S., *Diritto costituzionale italiano e comparato. Lezioni*, Periferia, Cosenza, 2002

Longo F., *Federalismo e decentramento. Proposte economico-aziendali per le riforme*, Egea, Milano, 2001

Luca A., Miolo Vitali P., *La Programmazione nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1989

Margheri A., *Qualità e customer satisfaction negli enti locali*, CEDAM, Padova, 2002

Marino M., *La nuova attuazione dell'art. 5 Cost.*, in (a cura di) A. Piraino, *Le funzioni normative di comuni province e città nel nuovo sistema costituzionale*, pubblicato a cura dell'Università degli studi di Palermo, 2002

Matteuzzi Mazzoni L., *Il sistema dei bilanci delle aziende pubbliche territoriali*, CLUEB, Bologna, 1983

Mazzoleni G., *La modernizzazione difficile*, Guerini e Associati, Milano, 1998
Pinnelli C., *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia del nuovo Titolo V*, in *Giurisprudenza Costituzionale* n°2/02, Giuffrè, Milano

Pizzetti F., *Le innovazioni in materia di amministrazione e le prime considerazioni sul quadro complessivo che discende dal nuovo sistema costituzionale. Le Regioni*, n° 6/01, II Mulino, Padova, 2002

Pizzetti F., *La mancanza di un criterio di "attribuzione automatica" delle funzioni amministrative ai diversi soggetti e ai diversi livelli di governo che costituiscono la Repubblica*, in *Le Regioni*, n° 6/01, II Mulino, Padova

Porter M., *Il vantaggio competitivo*, Edizioni Comunità, Milano, 1987

Rolla G., *L'autonomia dei comuni e delle province*, (a cura di) Groppi T. e Oliveti M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001

Rolla G., *La posizione costituzionale dei Comuni*, in *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2002

Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002

Ruffini R., *Una democrazia senza risorse. Strategie di sviluppo nei piccoli comuni*, Guerini e Associati, Milano, 2003

Tosato E., *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, pubbl.in *Nuova Antologia*, Firenze, 1959

Valotti G., *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano, 2000

Zito A., *I riparti di competenza in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, da *Diritto Amministrativo* n°2-2003, Notiziario giuridico telematico diretto da Nicola Graziano

Riferimenti normativi

Ministero dell'Interno, Circolare n. 17102/127/1 del 7 giugno 1990

Legge 3 febbraio 1993 n°29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, (pubblicata sulla G.U. 6 febbraio 1993, n. 30, S.O.)

Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega del Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, pubblicata sulla G.U. 17 marzo 1997, n. 63

D.lgs 31 marzo 1998 n°112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n°59* (pubbl. in Gazz. Uff. n°92 del 21 aprile 1998 Suppl. Ord. n°77)

Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Legge Finanziaria 1999*, pubblicata sulla G.U. 29 dicembre 1998, n. 302, S.O. n. 210

Decreto del Ministero dell'Interno 1 settembre 2000, n. 318, *Regolamento concernente i criteri di ripartizione dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali*, pubbl. in Gazz. Uff. n°257 del 3 novembre 2000

Decreto del Ministero dell'Interno 1 ottobre 2004 n°289, *Modifiche ed integrazioni al decreto del Ministero dell'Interno 1 febbraio 2000 n°318* pubbl. in Gazz. Uff. n°283 del 2 dicembre 2004

Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Legge Finanziaria 2001*, pubblicata sulla G.U. 29 dicembre 2000, n. 302, S.O. n. 219

Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n°3, *Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, pubbl. in Gazz. Uff. n°284 del 24 ottobre 2001

Legge 448 del 2001, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n° 301 del 29 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n° 285

Legge 5 giugno 2003 n°131 *Disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre n°3*, pubbl. in Gazz. Uff. n°132 del 10 giugno 2003

Legge 24 dicembre 2003, n. 350, *Legge Finanziaria 2004*, pubblicata sulla G.U. 27 dicembre 2003, n. 299, S.O. n. 196

Legge 23 dicembre 2005 n°266, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge Finanziaria 2006*, pubblicata sul S.O. n°211 alla G.U. n°302 del 29 dicembre 2005