

**LA REGIONALIZZAZIONE DEI
FONDI STATALI
ALL'ASSOCIAZIONISMO
COMUNALE**
IL CASO DELLA LOMBARDIA

LABORATORIO DI APPROFONDIMENTO
(COD. GEN17006)

10 NOVEMBRE 2017

Ricerca promossa da Éupolis Lombardia per incarico della Giunta regionale della Regione Lombardia	Paper "La Regionalizzazione dei fondi statali all'associazionismo comunale" (Cod. Éupolis Lombardia GEN17006).
Giunta regionale della Regione Lombardia	Gruppo di lavoro tecnico: A. Bernini, R. Penzo, S. Currenti, E. Scandroglio Dirigente responsabile: L. Dainotti
Éupolis Lombardia	Dirigente di riferimento: F. Matone Project Leader: A. Dal Bianco Gruppo di ricerca: A. Dal Bianco, Éupolis Lombardia; A. Zatti, DSPS - Università degli Studi di Pavia e Fondazione Romagnosi; G.C. Ricciardi, DSPS - Università degli Studi di Pavia; M. Pellizzer, DSPS - Università degli Studi di Pavia; S. Spaghi, Fondazione Romagnosi.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: generale o del project leader o coordinatore Éupolis Lombardia

Indice

1. COSTI E BENEFICI DEI PROCESSI AGGREGATIVI E IL RUOLO DELLE POLITICHE INCENTIVANTI
 - 1.1. OBIETTIVI E CRITICITÀ DELLA COOPERAZIONE INTER E SOVRA-COMUNALE
 - 1.2. FORME DI COOPERAZIONE
 - 1.3. IL RUOLO E LA CONFIGURAZIONE DEGLI INCENTIVI

2. CONTRIBUTI STATALI E REGIONALI NELLA DISCIPLINA NORMATIVA, REGOLAMENTARE ED AMMINISTRATIVA
 - 2.1. LA DISCIPLINA NORMATIVA STATALE
 - 2.2. LA DISCIPLINA NORMATIVA REGIONALE E I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI ATTUATIVI
 - 2.3. PRIME INDICAZIONI SULLE CONVERGENZE E DIVERGENZE TRA FONDO REGIONALE AUTONOMO E FONDO STATALE REGIONALIZZATO. ISTANZE DI MODIFICA NORMATIVA
 - 2.4. BENCHMARKING INTERREGIONALE

3. IL RAPPORTO INTERCORRENTE TRA SPESA REGIONALE E FONDI STATALI ALL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
 - 3.1. LA CHIAVE DI RIPARTO TRA REGIONI DEL FONDO STATALE
 - 3.2. LA SPESA REGIONALE LOMBARDA PER LE GESTIONI ASSOCIATE E L'EVOLUZIONE DEL PESO DI REGIONE LOMBARDIA NELLA RIPARTIZIONE DEL FONDO STATALE

4. PROCESSI IN CORSO ED ESIGENZE DI TRANSIZIONE NELLA REDISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUTI ALLE FORME ASSOCIATIVE
 - 4.1. IL REGIME TRANSITORIO VIGENTE
 - 4.2. LE IMPLICAZIONI CONNESSE ALLE METODICHE DI RIPARTIZIONE DEL FONDO REGIONALIZZATO DESTINATO ALLE FORME ASSOCIATIVE

5. INDICAZIONI DI POLICY
 - 5.1. CONCLUSIONI PROSPETTICHE SULLA FUTURA DECLINAZIONE DEL METODO DI RIPARTIZIONE DEI FONDI REGIONALIZZATI

6. ALLEGATO TECNICO

LA REGIONALIZZAZIONE DEI FONDI STATALI ALL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE

CAPITOLO 1. Costi e benefici dei processi aggregativi e il ruolo delle politiche incentivanti

Premessa

Secondo l'opinione di autorevole dottrina,¹ qui pienamente condivisa, un chiaro e risoluto approccio al tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali e, più in generale, alla razionalizzazione dell'architettura del sistema di governo multilivello, rappresenta in Italia un passaggio chiave per valorizzare appieno il principio di sussidiarietà e il ruolo delle autonomie locali. In particolare, il protagonismo municipale previsto dall'art. 118 della Carta costituzionale, che assegna in via di principio ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative, può trovare concreta ed effettiva realizzazione solamente in un quadro in cui essi realizzino quella "adeguatezza" e "idoneità" che costituiscono condizioni essenziali affinché non divenga giustificata e necessaria l'avocazione delle competenze da parte dei livelli di governo superiori.² In questo senso, la cooperazione e integrazione tra Comuni, nelle diverse forme e intensità che verranno di seguito prese in considerazione, risultano essere, in modo apparentemente paradossale, strettamente connesse con il decentramento, rappresentando un antidoto rispetto a spinte centralistiche motivate con i limiti operativi e in termini di competenza degli enti locali di minori dimensioni³. Tale necessità appare di portata ancora maggiore se letta nel quadro dell'attuale, tormentata, fase di transizione istituzionale, caratterizzata, anche dopo

¹ Cfr. a riguardo C. IANNELLO (2012), *La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni*, in <http://federalismo.formez.it> e, per un'analisi economica, A. FRASCHINI, F. OSCULATI (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Franco Angeli, Milano.

² Oltre al ben noto art. 118 della Costituzione, tale impianto logico è ben definito dall'art. 7 della legge n. 131/2003, di attuazione della riforma del Titolo V, ove prevede che: "Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente Legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, dette attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. [...]. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni di Comuni".

³ A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *op. cit.* Tale esigenza viene nitidamente descritta anche per la realtà Svizzera, ove: "At the local level, where self-governing units are too small for providing local public services on their own, inter-communal cooperation is a viable solution. It helps not only to realize economies of scale, but also to avoid creeping cantonalization of local competences under the pretext that municipalities are too small and hence not efficient enough" in B. DAFFLON, K. TOTH (2005), *Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe*, World Bank w.p. 3655, p. 11.

l'esito referendario, da un depotenziamento di fatto del ruolo amministrativo dei governi intermedi (provinciali) e, di conseguenza, dall'esigenza di trovare nuovi e adeguati snodi di coagulazione e rappresentazione delle istanze ed esigenze che provengono dal basso.⁴

Il dibattito teorico e i tentativi riformatori finalizzati alla definizione di un'ottima configurazione, dimensionale e organizzativa, delle comunità locali non sono di certo nuovi⁵ e tendono a divenire centrali in concomitanza con cambiamenti strutturali dei sistemi socio-economici – transizioni demografiche, miglioramento delle comunicazioni, modificazione degli stili di vita, sviluppo di reti immateriali, delegittimazione della politica, crisi della finanza pubblica –⁶ che vadano ad incidere in maniera significativa sugli equilibri preesistenti, favorendo percorsi di revisione e discontinuità. È questo il caso che ha coinvolto negli ultimi tre decenni la realtà italiana, ove i legislatori nazionali e, più recentemente, regionali sono intervenuti più volte, modificando e integrando le norme e dando luogo ad un alternarsi di indirizzi, decisioni e interpretazioni su alcune delle componenti chiave della riforma – scala dimensionale dei processi, scadenze, collegamento tra aggregazioni dal basso e riordino del governo di area vasta, natura e funzionamento degli istituti⁷, obbligatorietà vs. volontarietà, configurazione dei vincoli di finanza pubblica e loro declinazione a livello sub-nazionale – che non ne ha favorito il procedere in maniera lineare e coerente⁸. In questo variegato e, talvolta, confuso scenario di riferimento,⁹ è andata progressivamente diffondendosi la considerazione,

⁴ ÉUPOLIS LOMBARDIA (2017), *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, città metropolitana e nuove provincie e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia. Policy Paper*, Febbraio; cfr., più diffusamente, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (2018), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione.

⁵ Sulla presenza risalente di una dialettica tra la valorizzazione delle identità locali e spinte centralistiche motivate dall'inadeguatezza dei Comuni “polvere” valga per tutti il seguente estratto del discorso di Francesco Crispi del 1887 al Parlamento del Regno d'Italia: “Molti borghi e villaggi hanno il nome di Comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall'impotenza e dall'isolamento in cui sono e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l'ingerenza dello Stato”, citato in N. BERTI (2016), *L'Associazionismo comunale, tra obbligo ed opportunità. Una panoramica della normativa vigente*”, Fondazione IFEL, p. 4.

⁶ S. IOMMI (2013), *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, Istituzioni del Federalismo, n. 2, pp. 617-642.

⁷ Basti pensare, rispetto a questo punto, alla definizione dell'Unione di Comuni, ex art. 32 del d.lgs. n. 267/2000 (successivamente ripresa quasi letteralmente dall'art. 4 della l. n. 56/2014) quale “ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi”, definizione successivamente resa controversa dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015 che fa riferimento alle Unioni quali “forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza”, in tal modo negando che esse “al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1” costituiscano un Ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'Ente Comune.

⁸ CORTE DEI CONTI (2015), *Audizione “La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali” 2015*. Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati, Roma; A. GRASSI (2014), *La gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni dopo la legge Delrio (n. 56/2014) e il Decreto Legge 90/2014*, Gli Approfondimenti di Publika, n. 59, ottobre.

⁹ Per una disamina in questo senso cfr. G.C. RICCIARDI (2015), *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, Federalismi.it, n. 21.

supportata da dati empirici e modalità applicative poco convincenti,¹⁰ per cui l'approccio forzoso e calato dall'alto possa difficilmente costituire la chiave di lettura univoca e risolutiva del tema della adeguatezza ed efficienza dei governi locali:¹¹ una considerazione che stimola e rende d'interessi percorsi e approcci integrativi, se non alternativi, in cui un ruolo chiave pare essere attribuibile alle politiche incentivanti.¹² È infatti convinzione diffusa¹³ che adeguate

¹⁰ Valga a riguardo la considerazione recente della Corte dei Conti che fa riferimento: “non solo alla incertezza nell'effettivo avvio delle gestioni associate obbligatorie, ma anche alla tendenza degli Enti a privilegiare l'associazione delle funzioni meno rilevanti in termini finanziari o di quelle per le quali già esiste una esperienza di gestione associata. Ne consegue una poco accentuata spinta all'innovazione dei modelli di gestione e la difficoltà di accertare se agli eventuali risparmi di spesa corrisponda anche una maggior efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini utenti”, in CORTE DEI CONTI (2017), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015. Volume I. Risultati della gestione finanziaria*, Deliberazione n.4/SEZAUT/2017/FRG, Roma, p. XV. Nel medesimo rapporto si segnala che nel 2015 solamente il 38% dei 5.640 Comuni con meno di 5.000 abitanti ha aderito ad Unioni di Comuni.

¹¹ Per le criticità incontrate dai percorsi forzosi cfr. F. FIORILLO, L. ROBOTTI (2006), *Introduzione*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., in cui si legge che (p. 14) “soluzioni cooperative imposte dall'amministrazione centrale possono incorrere in forti resistenze”; e A. GRASSI (2014), *op. cit.*, per cui (p. 12) “non bastano, da soli, gli obblighi e le scadenze di legge o il potere sostitutivo del prefetto (tutta da vedere la sua improbabile e temeraria applicazione pratica). Occorre un meccanismo equilibrato di incentivi e disincentivi”. Per un superamento dell'associazionismo forzoso si è più volte espressa anche l'Associazione nazionale dei comuni italiani, come è stato espresso chiaramente, anche di recente, nell'ambito del documento ANCI, UPL (2016), *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, http://www.anci.lombardia.it/documenti/5723-LA%20RIFORMA%20DELLE%20AUTONOMIE%20LOCALI%20IN%20LOMBARDIA_ANCI_UPL_DEF_firmato.pdf.

¹² Osserva a riguardo la CORTE DEI CONTI (2015), *op. cit.*, che (p. 1): “le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le ‘soglie’ relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedurali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di ‘aggiustamenti’ rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, da collegare ai risultati concretamente conseguiti in termini di spesa) ovvero, di un'approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di associazionismo forzato”. Indizi nella medesima direzione sono riscontrabili anche nel percorso di accompagnamento ai testi normativi: nella relazione sull'emendamento che inseriva una delle tante proroghe (quella al 31/12/2017), si legge infatti che “Bisogna ripensare agli obblighi della gestione associata [...] con l'obiettivo di sostenere la realizzazione di Unioni sulla base di scelte volontarie, garantendo flessibilità nella definizione degli ambiti”.

¹³ “Più unanime è il giudizio che la presenza del sostegno e di un'appropriata forma di incentivazione siano variabili cruciali nella definizione delle rendite che influenzano la decisione di associarsi e l'effettiva stabilità nel tempo dell'Unione” in B. ERMINI, S. SALVUCCI, (2006), *L'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle Unioni di Comuni in Italia e nelle Marche*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit. In sintonia con tale visione A. GRASSI (2014), *op.cit.*; E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014), *Strumenti per una gestione associata efficace e di qualità alla luce della Delrio*, Gli inserti di Azienditalia Enti Locali, n.6; È tale d'altronde l'approccio storicamente privilegiato nel contesto francese, ove per i Comuni, “il percorso organizzativo è da sempre orientato all'acquisizione dal basso di standard di razionalizzazione e di efficienza che fin dall'inizio sono stati associati non alla fusione forzata, ma alla cooperazione incentivata”, così in F. FIORILLO, G. POLA (2006), *Forme di incentivo all'associazionismo*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *op. cit.*, p. 140.

forme di incentivazione, non esclusivamente di natura monetaria, possano costituire un importante strumento di innesco e stabilizzazione dei processi collaborativi e associativi, andando a promuovere quel salto in avanti auspicato, ma mai concretamente e compiutamente realizzato, dalle politiche di settore.

La previsione di forme incentivanti per la riorganizzazione sovracomunale dei servizi non rappresenta certo una novità nel panorama nazionale e, nelle prospettive qui di particolare interesse, si è sinora caratterizzata per la coesistenza di iniziative statali accanto ad un accentuato e crescente attivismo regionale, quest'ultimo pienamente in linea con quanto previsto dal TUEL sia in termini di individuazione degli ambiti ottimali di esecuzione delle funzioni, sia di disciplina e articolazione degli strumenti adottati.¹⁴ Interesse specifico delle analisi che seguono è proprio quello di leggere in profondità tale processo, focalizzandosi sul caso della Regione Lombardia, che proprio di recente ha iniziato il percorso di regionalizzazione dei fondi prima distribuiti in base alla disciplina statale. Tale analisi risponde a due principali finalità: da una parte quella di garantire una valutazione approfondita dei meccanismi adottati, anche in prospettiva comparata tra diverse esperienze regionali; dall'altra, di ipotizzare alcune auspicabili linee evolutive che possano costituire termine di riferimento per una futura razionalizzazione e messa a sistema degli strumenti attualmente in vigore.

1.1. Obiettivi e criticità della cooperazione inter e sovra-comunale

L'utilizzo di forme incentivanti finalizzate a stimolare processi aggregativi tra Comuni si inserisce nel più ampio tema teorico e applicativo dell'ottima dimensione del governo locale. Si tratta di un tema complesso, in cui entrano in gioco una molteplicità di chiavi di lettura – politiche, micro e macro-economiche, sociali, culturali – e di criteri da cui può dipendere l'adeguatezza degli assetti istituzionali – efficienza, efficacia, flessibilità, equità, partecipazione, opportunità di controllo e responsabilizzazione.¹⁵ Per quanto il ragionamento su questi

¹⁴ L'art. Art. 33 del TUEL prevede infatti che le regioni: a) possano delegare funzioni ai comuni, b) individuino, al fine di favorire le gestioni associate, gli ambiti ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli con i comuni nelle apposite sedi concertative, c) disciplinino, anche attraverso la creazione di un proprio fondo, le forme di incentivazione. Rispetto a queste ultime si prevede di: 1) favorire, attraverso la maggiorazione dei contributi, la massima integrazione delle funzioni; 2) garantire maggiorazioni per le unioni e le fusioni di comuni rispetto ad altre forme di incentivazione; promuovere le unioni dei comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, ma con possibilità di meccanismi premianti nel caso vi si arrivi.

¹⁵ S. IOMMI (2013), *op. cit.*, pp. 617-618, osserva a riguardo come la dimensione demografica/territoriale ottimale dei governi locali dovrebbe essere definita tenendo conto di una serie di aspetti, tra cui: la minimizzazione del costo unitario dei servizi e lo sfruttamento delle economie di scala e di varietà, la migliore corrispondenza tra utilizzatori e finanziatori dei servizi di pertinenza, la garanzia d'accesso a soglie minime (quantitativamente e qualitativamente) di fruizione, l'accesso a risorse finanziarie e professionali adeguate a rispondere ai bisogni rilevati, il radicamento identitario, la massimizzazione della partecipazione e delle opportunità di controllo degli amministratori. A. FRASCHINI, F. OSCULATI (2006), *op. cit.*, pp. 46-47, legano le condizioni di miglior funzionamento a tre principali elementi: a) le dimensioni, a cui si riconducono i temi classici delle economie di scala, dei

argomenti porti difficilmente a conclusioni univoche e vada comunque ben oltre al tema specifico di questo approfondimento, l'analisi di alcune sue componenti può risultare utile come termine di confronto e valutazione delle politiche sinora adottate o di futura introduzione.

Efficienza ed efficacia gestionale

Il riferimento più ricorrente ai benefici generabili dalla gestione associata è quello all'opportunità di sfruttare le economie di scala e di varietà, minimizzando i costi di fornitura e migliorando le opportunità di fruizione dei servizi. Tale obiettivo ricomprende in realtà diversi aspetti, tra loro collegati, ma non necessariamente coincidenti:¹⁶ la riduzione dei costi unitari di fornitura, la riduzione della spesa, il miglioramento dei servizi (inclusa la possibilità di fornire servizi prima non presenti), lo sviluppo di competenze tecniche e amministrative e la specializzazione del personale.

La letteratura empirica si è soffermata, in particolare, sull'analisi dell'andamento della spesa pro-capite per servizi in relazione alla dimensione degli enti responsabili della loro fornitura. Il risultato comunemente individuato evidenzia il tipico andamento a U, caratterizzato dallo sfruttamento delle economie di scala e di varietà sino ad una certa soglia dimensionale della popolazione, peraltro non univocamente individuata, e dall'emergere successivamente di tendenze in senso opposto. Le più recenti analisi Sose,¹⁷ sfruttando anche i dati raccolti per la stima dei fabbisogni standard, confermano la descritta tendenza generale (Fig. 1.1.), rendendo possibili una serie di valutazioni integrative e di dettaglio.

Guardando esclusivamente alla spesa pro-capite, la minimizzazione dei valori aggregati si ottiene nella classe dimensionale tra i 10.000 e 20.000 abitanti,¹⁸ con alcune differenze tra servizi (Tab. 1.1.). In dettaglio, le spese generali, di amministrazione e controllo incidono in maniera particolarmente rilevante nel caso dei comuni di ridotte dimensioni, con una significativa riduzione al crescere della scala dimensionale e con vantaggi che tendono a riprodursi anche oltre alla soglia dei 20.000 abitanti. In due successivi studi sui Comuni toscani,

costi di transazione e del posizionamento dei luoghi di fruizione rispetto a quelli di fornitura; b) la flessibilità, che viene ricondotta all'accettabile coincidenza, sul territorio e nei confronti dei cittadini, tra costi e benefici dell'agire locale, ma anche all'esigenza di non moltiplicare eccessivamente i costi della rappresentanza politica e di garantire economie di varietà e agibilità democratica al sistema; c) la rappresentanza, con l'esigenza che le responsabilità relative alla fornitura dei vari servizi siano ben definite e chiaramente intellegibili da parte dei cittadini, rendendo possibile un adeguato esercizio della *voice* e della *exit*.

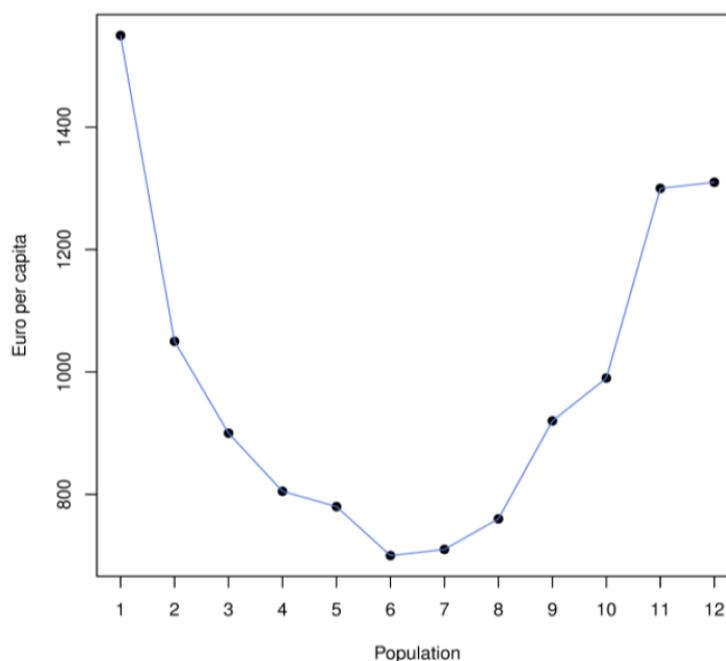
¹⁶ Cfr. A. FRASCHINI, F. OSCULATI (2006), *op. cit.*; B. ERMINI, S. SALVUCCI, (2006), *op. cit.*; C. IANNELLO, (2012), *op. cit.*; A. SACCHI (2014), *op. cit.*; E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014), *op. cit.*; SOSE (2014), *Rapporto "Verso L'unione e la fusione di Comuni"*, Studi fiscali, Maggio, ove, sintetizzando, si legge (p. 10): "Il sottodimensionamento istituzionale dei piccoli enti locali implica l'incapacità di sfruttare in modo appropriato le economie di scala, l'inesistenza di una soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche e la difficoltà di sviluppare le economie di varietà"; SOSE (2017), *Unioni e fusioni di Comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni*, Maggio.

¹⁷ SOSE (2014), *op. cit.* e SOSE (2017), *op. cit.*

¹⁸ Il risultato della Figura 1 è pienamente confermato dalle stime più recenti in SOSE (2017), *op. cit.*

Iommi¹⁹ rileva economie di spesa molto accentuate sino ai 15-20 mila abitanti, una sostanziale stabilità sino ai 50.000 abitanti e una crescita oltre a tale valore, ricondotta ad un probabile “effetto complessità delle funzioni svolte”. Anche in queste analisi le spese generali di amministrazione mostrano un’incidenza molto alta nelle prime classi demografiche,²⁰ tendendo poi a ridursi rapidamente sino alle classi intermedie (orientativamente 30.000 abitanti); un andamento simile, seppur con valori assoluti inferiori, è riscontrato per le spese di polizia locale, viabilità e trasporti. Le spese per istruzione, sociale, cultura e sport hanno viceversa andamenti molto diversificati e ondulatori, mostrando comunque una comune tendenza alla crescita oltre i 30.000 abitanti. La conclusione a cui si arriva, focalizzandosi in particolar modo, come si è visto, sui costi di funzionamento dei comuni, è che, per quanto sia complesso arrivare a indicazioni certe sull’ottima dimensione del governo locale, sia ragionevole ritenere che essa difficilmente essa possa scendere sotto i 20-30 mila abitanti.

Figura 1.1. – Spesa media totale pro capite per classe di popolazione, anno 2009



Fonte: SOSE (2014), p. 20.

Anche i più recenti rapporti della Corte dei Conti²¹ si soffermano esclusivamente sull’andamento della spesa, confrontando la situazione pre e post-Unione. Nel complesso, l’analisi comparativa sembra confermare “quel risparmio tendenziale di spesa avuto di mira dal

¹⁹ S. IOMMI (2013), *op. cit.* e S. IOMMI (2017), *Associazionismo e fusioni di comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze.

²⁰ Per il fatto che “Indipendentemente dalla dimensione demografica del Comune, la sua stessa esistenza necessita, infatti, l’attivazione di una serie di funzioni organizzative, il cui costo pro-capite cresce al diminuire dei cittadini serviti”, in S. IOMMI (2017, *op. cit.*, p. 7).

²¹ CORTE DEI CONTI (2017 e 2015), *op. cit.*, CORTE DEI CONTI (2016), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2014*, Deliberazione n.8/SEZAUT/2016/FRG, Roma.

legislatore”.²²²³ viene infatti rilevato un aumento della spesa corrente delle Unioni, dovuto all'aumento delle funzioni fondamentali che vengono associate, più che compensato, in seguito alla delega ricevuta, dalla riduzione della spesa corrente sostenuta dai Comuni che ne fanno parte. Tale analisi aggregata viene poi completata da alcune specifiche di dettaglio. Si osserva, ad esempio, che, mentre è confermata l'importanza quantitativa delle spese generali e dei potenziali risparmi netti derivanti dalla centralizzazione della funzione, per determinate altre tipologie di uscite l'effetto netto risulta in direzione opposta, con un incremento complessivo delle somme coinvolte: è questo il caso delle funzioni di polizia locale, dello sviluppo economico, del settore sociale e della cultura. L'altro aspetto di rilievo riguarda il permanere di significative duplicazioni di spesa per la medesima funzione tra Unioni e Comuni sottostanti, a testimonianza della difficoltà di arrivare alla completa devoluzione delle funzioni formalmente associate e della conseguente possibilità di ottenere ulteriori risparmi con un approccio più convinto su questo punto.²⁴

L'andamento delle spese pro-capite coglie un aspetto certamente rilevante del tema dell'associazionismo, ma non esaustivo, perché può non tenere adeguatamente conto degli eventuali effetti derivanti da una diversa quantità e qualità delle prestazioni effettuate.²⁵ Dal punto di vista dell'*output* è infatti riscontrato che i costi *pro-capite* di un comune di una certa dimensione siano superiori ai costi di un Comune di dimensioni ridotte o ridottissime, ma questo potrebbe essere dovuto alla presenza di una più ampia gamma di servizi svolti (effetto complessità)²⁶ o al fatto che Comuni di maggiori dimensioni garantiscono spesso servizi anche a

²² CORTE DEI CONTI (2017, *op. cit.*, p. 173).

²³ L'approccio normativo italiano al tema dell'associazionismo si è caratterizzato, in particolar modo nell'ultimo decennio, per la focalizzazione sui risparmi di spesa, piuttosto che su più ampi obiettivi di miglioramento gestionale e di razionalizzazione del sistema di governo multilivello. Scrive a riguardo la Corte dei Conti (CORTE DEI CONTI, 2015, *op. cit.*, p. 3) che “La disciplina delle gestioni associate obbligatorie è stata caratterizzata, nel corso degli ultimi anni, da ripetuti interventi normativi volti prioritariamente a ridurre la spesa pubblica”. I due principali testi di riferimento, d.l. 78/2010 e d.l. 95/2012 (c.d. *spending review*) si muovono d'altronde proprio nell'alveo della normativa caratterizzata dall'urgenza di risanamento della finanza pubblica. La normativa impone altresì un vincolo assoluto in termini di spesa per il personale, prevedendo, al novellato art. 32 del T.U.E.L che “la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione di fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”.

²⁴ Si sottolinea a riguardo che (CORTE DEI CONTI, 2016, *op. cit.*, p. XIII): “l'azzeramento della spesa per le funzioni associate imposto dalla legge non si è verificato per tutti i Comuni interessati: tale circostanza non ha consentito una riduzione complessiva degli impegni di maggior consistenza. In particolare, i Comuni con meno di 5.000 abitanti, destinatari dell'obbligo giuridico di gestire in forma associata le funzioni fondamentali, evidenziano riduzioni di spesa solo per alcune funzioni, sebbene l'esercizio associato comporti obbligatoriamente l'azzeramento della gestione di tali funzioni da parte dei singoli Comuni associati. Altre funzioni, invece, risultano avere importi valorizzati e sembra, quindi, che ne perduri la gestione anche da parte dei singoli Comuni associati nelle Unioni”.

²⁵ SOSE (2014), *op. cit.*

²⁶ Nell'analisi Sose relativa ai fabbisogni standard si riscontra, ad esempio, come il servizio di asilo nido normalmente non sia presente nei comuni di piccole dimensioni. Ciò dà luogo nel calcolo della spesa pro-capite ad un valore pari a 0 nei comuni sino a 3.000 abitanti (SOSE, 2017, *op. cit.*).

favore degli abitanti (lavoratori e studenti pendolari soprattutto) delle municipalità limitrofe di ridotta dimensione. Sarebbe da questo punto di vista quindi fuorviante interpretare l'aumento di spesa *pro-capite* come segno di inefficienza di scala.²⁷ Allo stesso tempo la riduzione di spesa legata ad un processo aggregativo potrebbe essere dovuta ad una contrazione del servizio, ad esempio a discapito di zone periferiche nel nuovo assetto istituzionale, e non ad un miglioramento dell'efficienza.

Tabella 1.1 – Spesa media pro/capite per funzioni/servizi

Funzione / servizio	
Gestione tributi	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 60.000 abitanti e poi cresce, seppur con andamenti altalenanti ²⁸
Ufficio tecnico	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 60.000 abitanti e poi cresce, seppur con andamenti altalenanti
Servizio anagrafe	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 20.000 abitanti e poi ricomincia a crescere
Altri servizi generali	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 60.000 abitanti e poi ricomincia a crescere
Polizia locale	La spesa media scende sensibilmente sino ai 5.000 abitanti, poi si stabilizza e ricomincia a crescere oltre i 20.000 abitanti
Viabilità	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 20.000 abitanti e poi ricomincia a crescere
Istruzione	La spesa media scende sino ai 5.000 abitanti, poi si stabilizza e ricomincia a crescere oltre i 20.000 abitanti
Rifiuti	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 5.000 abitanti e poi ricomincia a crescere
Territorio	La spesa media pro-capite si abbassa sino ai 3.000 abitanti e poi ricomincia a crescere
TPL	La spesa media pro-capite ha un valore altalenante sino ai 20.000 abitanti e poi cresce in maniera decisa
Sociale	La spesa media cresce già dopo i 2.000 abitanti
Nido	La spesa media cresce dai 5.000 abitanti

Fonte: elaborazioni su analisi SOSE (2014 e 2017).

Riguardo al primo aspetto (quantità), Sose,²⁹ basandosi solamente sui dati delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo e di polizia locale,³⁰ mostra come l'inefficienza tecnica³¹

²⁷ S. IOMMI (2013, *op. cit.*), osserva a riguardo (p. 629) che: “per misurare con maggiore precisione statistica la presenza di economie di scala nelle diverse funzioni occorrerebbe avere dei dati di *input* e di *output* confrontabili, cioè occorrerebbe sapere nel dettaglio, ad esempio, quanto personale e con quali qualifiche viene destinato all'esercizio di una certa funzione e quali sono quantità e qualità delle prestazioni erogate”.

²⁸ La stabilità dei risultati dopo certe soglie dimensionali può essere inficiata dalla riduzione della numerosità del campione.

nella fornitura dei servizi si riduca in maniera continuativa sino alla classe dimensionale dei 500.000 abitanti.³² Rispetto al dato aggregato, le analisi per singoli servizi evidenziano come in diversi casi (ufficio tecnico e altri servizi generali) i principali recuperi di efficienza si ottengano nella fascia 100.000-500.000 abitanti, rendendo auspicabili gestioni associate di area vasta. Nel caso della polizia locale, l'inefficienza tecnica torna invece a crescere prima, orientativamente oltre i 250.000 abitanti. Si tratta, nel complesso, di valori che vanno ben oltre alla supposta soglia di efficienza di spesa collocata attorno ai 20.000 abitanti.

Ferraresi et al., in un recente studio,³³ hanno analizzato in chiave dinamica l'andamento della spesa pro-capite per servizi nelle Unioni di Comuni dell'Emilia Romagna rispetto alla stessa spesa in Comuni non in Unione. Adottando adeguati filtri, al fine di tener conto delle diverse caratteristiche dei Comuni coinvolti, i risultati mostrano che l'appartenenza all'Unione riduce la spesa *pro-capite*, a parità di altre condizioni, tra il 4,5% e il 7%, con effetti che crescono sino al sesto anno di appartenenza all'Unione per poi ridursi progressivamente. L'analisi indaga anche il potenziale effetto qualità, valutato attraverso quattro *proxi* (tassi di natalità, migrazione netta nel Comune, dimensioni delle classi nella scuola primaria, e numero di incidenti stradali), non segnalando scadimenti o minori performance nelle Unioni rispetto ai Comuni in gestione singola e arrivando, di conseguenza, a concludere che i guadagni in termini di efficienza sono robusti e non dovuti ad un ridimensionamento dei servizi.

Un ulteriore, rilevante, aspetto di natura qualitativa riguarda il personale, visto che le analisi disponibili evidenziano per i Comuni di ridotte dimensioni problemi in termini di povertà delle risorse umane, in genere numericamente ridotte, a bassa qualificazione e con limitata specializzazione. Valutazione che viene estesa anche agli amministratori, con gli enti più piccoli che hanno sindaci e assessori in media più vecchi e con un titolo di studio più basso.³⁴ L'immagine che ne emerge è di una disponibilità di capitale umano inadatta a livello qualitativo, con i limiti che ciò determina rispetto alla capacità di esercitare adeguatamente le funzioni di competenza.

²⁹ SOSE (2014), *op. cit.*

³⁰ Nella descrizione dei risultati si sottolinea come tali servizi (p. 29) “meglio spiegano, rispetto alle altre funzioni fondamentali, l'effetto connesso con le diseconomie di scala dovute al sottodimensionamento dei comuni”.

³¹ L'inefficienza tecnica è misurata raffrontando, data la tecnologia e il livello di *input*, l'*output* ottenuto e il massimo teoricamente producibile o, dato il livello di *output*, la relazione tra *input* utilizzato e quello minimo teoricamente necessario. Essa permette quindi di estrapolare gli effetti derivanti da una diversa produzione di *output pro-capite*, concentrandosi esclusivamente sul rapporto tra risorse utilizzate e servizi forniti.

³² Ben oltre quindi rispetto al valore dei 20.000 abitanti individuato considerando solamente la spesa pro capite.

³³ M. FERRARESI, G. MIGALI, L. RIZZO (2017), *Does Inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from italian municipal unions*, SIEP, Working Paper No. 725.

³⁴ S. IOMMI (2017, *op. cit.*). Nelle medesima direzione viene osservato che “sul piano della job satisfaction, si assume anche che con l'associazionismo sia possibile valorizzare maggiormente le risorse umane in quanto l'interazione tra gli enti permetterebbe una riorganizzazione delle competenze lavorative e delle responsabilità con conseguenti notevoli guadagni in termini di maggiore specializzazione professionale” in B. ERMINI, S. SALVUCCI (2006), *op. cit.*, p. 156.

L'inclusione degli aspetti qualitativi, nelle diverse accezioni, porta nel complesso ad osservare come lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo rappresenti una parte importante del tema dell'associazionismo, ma non l'unica. L'associazionismo, infatti, permetterebbe secondo questo punto di vista di ampliare anche, se non soprattutto, il numero e la qualità dei servizi, rendendo possibile una migliore risposta ai fabbisogni di famiglie e imprese.³⁵ E' quindi del tutto riduttivo guardare solo alla spesa *pro-capite*, mentre diviene più importante dotarsi di un *focus* valutativo più ampio e multi criterio,³⁶ che potrebbe e dovrebbe trovare riscontro anche nelle politiche di sostegno messe in campo.

Correzione delle esternalità e principio di corrispondenza

In presenza di una moltitudine di enti di piccole o piccolissime dimensioni si accentua la possibilità che non vi sia una perfetta corrispondenza (c.d. equivalenza fiscale³⁷) tra l'area ove si manifestano i benefici dei beni e servizi pubblici prodotti e i confini amministrativi dei territori e delle popolazioni che pagano i relativi costi. Si tratta del tema delle esternalità, collegato, ma distinto, rispetto a quello delle economie di scala e di varietà. L'effetto, in presenza, di esternalità (positive e negative), è quello di avere forniture e modalità d'intervento inadeguate, con un esito negativo sul benessere collettivo. Tale possibilità non riguarda solamente la produzione di beni e servizi fisici (un depuratore che garantisce la pulizia delle acque anche ai Comuni a valle o la realizzazione di un parco utilizzabile anche dai paesi vicini), ma anche la definizione di politiche di programmazione economico-sociale e di governo del territorio che possono riflettersi in maniera significativa sulle giurisdizioni vicine. Un insieme di

³⁵ Iommi (S. IOMMI, *op. cit.*, p. 622), osserva a riguardo che “il principale problema dei piccoli Comuni, perciò, è dato dal fatto che impongono costi di gestione elevati a fronte di ambiti di decisione politica estremamente ristretti e di una possibilità di risposta al fabbisogno molto bassa” e più oltre (p. 638): “perché la dimensione adeguata serve non solo a ridurre gli sprechi, ma anche ad accrescere la capacità di esercitare un'azione incisiva”; analogamente F. FIORILLO, L. ROBOTTI (2006, *op. cit.*, p.19), sottolineano che: “l'intento primario delle Unioni è quello di ampliare la gamma e la qualità dei servizi, anche nei servizi a natura industriale per i quali le esigenze dei cittadini sembrano meno variegata e quindi l'amore per la varietà dovrebbe contare meno”.

³⁶ Nel loro focus sulla Regione Marche, Ermini e Salvucci (B. ERMINI, S. SALVUCCI, 2006, *op. cit.*, p. 191) riscontrano che la costituzione delle Unioni ha portato ad una crescita della spesa pro-capite, essenzialmente spiegata dalla migliore e più diversificata fornitura di servizi: “si sono potuti attivare nuovi servizi come ad esempio la prestazione di assistenza notturna e festiva, ossia un aumento del numero complessivo delle ore di copertura del servizio grazie, in tale Unioni, all'assunzione di unità di personale aggiuntive, magari solo per periodi dell'anno determinati. In altri casi, infine, sono stati creati servizi innovativi come l'istituzione del vigile di quartiere. Anche limitandoci a considerare questo breve elenco di servizi aggiuntivi resi alla cittadinanza, si spiega come mai l'impegno di spesa delle Unioni sia generalmente maggiore rispetto alla diminuzione di spesa ravvisabile nei Comuni”, da cui deriva la considerazione per cui (ibidem): “La sola considerazione delle spese correnti non permette di apprezzare tutta una serie di migliorie introdotte a livello di nuovi investimenti (parco auto, ufficio mobile, misuratori di velocità, etc.) che qualificano ulteriormente i risultati della gestione associata”.

³⁷ Secondo tale principio, si ha equivalenza fiscale quando i benefici dell'attività pubblica svolta dal governo di una giurisdizione locale non superano i confini della stessa e ricadono su tutti i suoi residenti. In caso contrario i cittadini residenti sono chiamati a finanziare un'attività che produce vantaggi a soggetti non residenti o vi saranno individui che pur contribuendo alle spese non ne beneficiano in maniera corrispondente.

considerazioni che può rendere opportuno sia il coinvolgimento del livello di governo superiore, sia lo sviluppo di azioni cooperative da parte dei Comuni. Riguardo a quest'ultima opportunità, va tenuto conto, rispetto al caso delle economie di scala, di alcune specificità:

- diverse delle funzioni coinvolte si caratterizzano per una forte connotazione politica, spesso con implicazioni territoriali asimmetriche in termini di potenziali costi/benefici (governo del territorio e dell'ambiente, politiche di sviluppo locale, localizzazione di impianti, viabilità e trasporti, etc.).³⁸ Ciò accresce i costi di transazione e rende la cooperazione volontaria particolarmente costosa;
- i benefici ottenibili hanno spesso una natura intangibile o comunque non direttamente monetizzabile,³⁹ come viceversa avviene nel caso delle economie di scala e della riduzione dei costi di fornitura. Anche da questo punto di vista le dinamiche associative possono risultare più faticose, rendendo necessarie forme di stimolo più cogenti/convincenti;
- i tempi di manifestazione degli effetti positivi, essendo spesso legati a scelte di pianificazione e successiva implementazione, possono risultare lunghi, rendendo necessaria una certa stabilità delle scelte organizzative adottate;
- il raggiungimento di dimensioni minime che garantiscano la correzione delle esternalità, o per lo meno la loro riduzione, può rendere necessaria la coagulazione di un numero molto elevato di Comuni, accentuando i costi di transazione e la complessità amministrativa. Ciò, oltre a rendere verosimilmente necessarie misure di supporto commisurate alla complessità raggiunta, rende nel contempo auspicabile la partecipazione alle dinamiche cooperative di Comuni di dimensioni più consistenti, che potrebbero svolgere un ruolo di guida e traino al processo.

Semplificazione, capacità di programmazione e governo di area vasta

Un terzo ordine di considerazioni a favore dello sviluppo di forme di cooperazione e integrazione tra Comuni, di carattere più politico-istituzionale, riguarda la possibilità di arrivare, attraverso questo passaggio, ad una semplificazione e razionalizzazione della maglia del

³⁸ In questa direzione Ermini e Salvucci (B. ERMINI, S. SALVUCCI, *op. cit.*, p. 178) sottolineano come “è ipotizzabile che nella scelta di conferire all'Unione servizi quali lo smaltimento rifiuti e l'illuminazione pubblica sia prevalso l'intento di conseguire adeguate economie di scala nell'erogazione del servizio. Diversamente, è più probabile che la gestione associata di servizi che riguardano il governo del territorio e dell'ambiente (parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente, urbanistica e gestione del territorio, protezione civile) risponda ad esigenze di miglior governo delle esternalità tramite il coordinamento e la concertazione delle politiche condotte su una scala più ampia di quella definita dal confine amministrativo del singolo comune”.

³⁹ Iommi (S. IOMMI, *op. cit.*, p. 622), include tali componenti tra i “costi impliciti” della non cooperazione, ovvero “ciò cui si rinuncia mantenendo un assetto del governo locale molto frammentato, una sorta di costo opportunità della prossimità istituzionale. Per la loro caratteristica si tratta di costi difficilmente stimabili, ma che rischiano di avere effetti negativi più dirompenti. L'eccesso di frammentazione, infatti, impone tempi di decisione politica lunghi e ridondanti, moltiplica i costi di transazione, spinge verso una concorrenza territoriale di tipo predatorio, impedisce l'attivazione di servizi più innovativi e di interesse sovralocale”.

governo locale, con vantaggi in termini di migliore capacità di programmazione/progettazione,⁴⁰ di riduzione dei costi di adempimento per cittadini e imprese e di responsabilizzazione democratica dei governanti. In questa prospettiva, aggregazioni stabili e ben identificabili di enti, caratterizzate da una certa massa critica, diverrebbero centri di decisione e attuazione delle politiche in grado di meglio rappresentare e veicolare le vocazioni dei territori, interloquendo con autorevolezza con i livelli superiori di governo e, contemporaneamente, potendo rispondere con maggiore consapevolezza e disponibilità di strumenti delle scelte fatte presso le collettività di riferimento.⁴¹

Tale opportunità appare di particolare rilievo nello specifico contesto territoriale e congiunturale qui preso in esame. Regione Lombardia si caratterizza infatti per una trama particolarmente ricca e, congiuntamente, complessa,⁴² fatta, per limitarsi alle componenti principali, da circa 10 milioni di abitanti, 1.528 comuni,⁴³ 1 città metropolitana e 11 provincie, 23 Comunità Montane, 8 ATS, 24 distretti di riferimento per le ASST,⁴⁴ 6 Agenzie per il trasporto pubblico locale, 24 enti parco, 13 consorzi di bonifica e 12 Uffici d'ambito per il governo del servizio idrico.⁴⁵ Una trama in cui sono state di recente introdotte importanti novità

⁴⁰ Nell'idea per cui, al di là del tema delle economie di scala, "si sostiene anche che la cooperazione tra Comuni consente una migliore capacità di pianificazione strategica e di programmazione e una maggiore capacità di dialogo e di negoziazione con altre istituzioni", in B. ERMINI, S. SALVUCCI, 2006, *op. cit.*, p. 156.

⁴¹ Quagliani (A. QUAGLIANI, 2006, *Perché l'Unione?, La norma, la prassi, le questioni aperte*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit.) sottolinea a riguardo, trattando il caso delle Unioni, come (p. 37): "si prospetta, per la sua natura giuridica e per l'interpretazione che ne hanno dato ormai gli statuti, come un soggetto capace di porsi come interlocutore politico rispetto ai governi di livello sopra ordinati, almeno per quanto riguarda le funzioni che i comuni le hanno affidato; non come braccio operativo della volontà comunale (vedi Consorzio) bensì come soggetto che per conto dei Comuni associati decide politiche da fare, come attuarle, a chi affidare eventuali compiti strettamente operativi". Nella medesima direzione la Corte dei Conti (CORTE DEI CONTI, 2016, *op. cit.*, p. XIV) quando sottolinea come: "la gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa al fine del conseguimento di più elevati standard di efficienza ed efficacia, ma anche occasione di migliore pianificazione dello sviluppo locale e delle tutela del territorio, soprattutto in una realtà caratterizzata da una 'polverizzazione' degli Enti locali e da una conseguente frammentazione delle politiche territoriali".

⁴² Cfr. a riguardo: REGIONE LOMBARDIA (2016), *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, Documento di base per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico, Marzo.

⁴³ Di cui 1.059 hanno popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e 799 inferiore ai 3.000 abitanti.

⁴⁴ A loro volta i distretti di riferimento delle ASST sono articolati in "ambiti distrettuali" comprendenti ciascuno una popolazione di norma non inferiore agli 80.000 abitanti. Tale criterio viene corretto per le aree ad alta densità abitativa dove il rapporto è elevato a 100.000 abitanti e nelle aree montane, dove l'ambito potrà comprendere anche una popolazione minima di 25.000 abitanti. È in connessione a tali articolazioni territoriali che andrà sviluppata una nuova fase di implementazione dei Piani di Zona, attualmente articolati in 98 unità.

⁴⁵ Un quadro complessivo per cui "si manifesta l'opportunità di creare un nuovo modello di ordinamento delle Autonomie in Lombardia che abbia come obiettivo la riduzione dei livelli istituzionali, la semplificazione dei processi di governance e la riduzione dei costi di mantenimento delle strutture amministrative che verranno definite nel processo di riforma e di riordino territoriale", ANCI, UPL (2016), *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, http://www.anci.lombardia.it/documenti/5723-LA%20RIFORMA%20DELLE%20AUTONOMIE%20LOCALI%20IN%20LOMBARDIA_ANCI_UPL_DE_F_firmato.pdf, p. 5.

(in particolar modo per la mutata configurazione delle province e per la riforma del settore socio-sanitario) e in cui si prospettano ulteriori e interessanti ipotesi evolutive, come nel caso delle zone omogenee⁴⁶ e dello sviluppo policentrico del territorio regionale.⁴⁷

I tentativi di aggregazione dal basso, con ogni evidenza, si devono inserire in maniera coerente nel processo in corso, divenendo ad esso funzionali e sinergici. Ciò richiede che ogni nuova ipotesi di ri-organizzazione dei territori, come nel caso delle zone omogenee, tenga conto delle esperienze collaborative e di integrazione già sviluppate, andando a costituire il più possibile una formalizzazione delle relazioni economiche, sociali e istituzionali già in essere. Allo stesso tempo, risulta importante che le nuove forme di gestione associata da parte dei Comuni non risultino in contraddizione con quanto già maturato, anche a carattere settoriale, nei diversi territori (Piani di zona, Comunità montane, Consorzi, Uffici d'ambito, Sistemi locali del lavoro, etc.)⁴⁸, divenendo un fattore di ulteriore complessità e disarticolazione, invece che di semplificazione. In questa prospettiva risulta evidente che solo una chiara e solida visione

⁴⁶ Identificate come articolazioni organizzative dei Comuni operanti all'interno di determinate aree e come luogo di raccordo intermedio tra Comuni ed enti di livello superiore. La natura "liquida" di tale ambito organizzativo è data dal fatto che esse non vengono intese come nuovo apparato politico-democratico, "bensì come ambiti deputati a rappresentare l'identità e il tessuto del territori" e altresì come "ambiti di cooperazione sovra-comunale necessari per la costruzione di processi di rafforzamento delle autonomie locali" i quali "potrebbero assumere un ruolo decisivo anche ai fini dei processi di programmazione, sviluppo e coesione territoriale, oltre che in ordine all'esercizio delle funzioni di prossimità da esercitarsi nell'ambito della cooperazione intercomunale", in *ÉUPOLIS LOMBARDIA* (2017, *op. cit.*, p. 144).

⁴⁷ Diversi punti del Piano Territoriale Regionale (PTR): "configurano nella sostanza un indirizzo deciso della Regione verso la creazione di un sistema policentrico strutturato, con poli secondari che contribuiscono al decongestionamento dell'area centrale milanese, e allo stesso tempo costituiscono riferimento per i territori di area vasta che a tali poli già oggi fanno capo per servizi, attività produttive e accesso alla rete su ferro regionale, nazionale e internazionale" in FONDAZIONE ROMAGNOSI, CERDIS (2016), *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, p. 34. Una prospettiva già richiamata anche dalla letteratura ove "c'è chi individua come modello di migliore funzionalità dell'amministrazione locale e del governo sub-centrale un sistema policentrico di municipalità di medie, ma anche piccole, dimensioni capaci di collaborare con le giurisdizioni sia del medesimo livello istituzionale sia di livelli superiori" in A. FRASCHINI, F. OSCULATI (2006), *op. cit.*, pp. 45-46.

⁴⁸ Interessante a riguardo l'esercizio analitico condotto in Iommi (S. IOMMI, 2013, *op. cit.*, p. 634 ss.) in cui si indagano i risparmi (in termini di costi di funzionamento) ottenibili fondendo gli enti esistenti secondo due maglie territoriali alternative: i Sistemi locali del lavoro (SLL) e le Zone socio-sanitarie (Zss). Si tratta di due ipotesi che prendono spunto da alcune componenti già consolidate nelle comunità coinvolte, nel primo caso riguardanti la collocazione prevalente delle relazioni economiche e sociali (rappresentate dagli spostamenti), nel secondo gli ambiti di collaborazione sinora adottati per lo svolgimento in forma associata dei servizi socio-sanitari. L'interesse verso la preesistente rete dei servizi socio sanitari come *milieu* di riferimento per gli attuali tentativi di riassetto è confermata da ANCI (2016, *op. cit.*) ove si sottolinea come (p. 27): "Circa la perimetrazione delle Zone omogenee, la soluzione che sembra stia riscontrando il maggior favore tra gli amministratori è quella di ricalcare i perimetri storici dei distretti socio-sanitari. Le politiche sociali sembrano quindi essere colte come 'traino' per l'aggregazione dei Comuni in sub-ambiti provinciali. Certamente in questo gioca un ruolo il fatto che i distretti socio-sanitari, risalenti agli anni Settanta, sono l'ambito più consolidato di competenze e relazioni tra amministrazioni locali e con il privato e privato sociale (erogatore dei servizi assistenziali) nonché con la programmazione socio-sanitaria regionale e i suoi attori (Piano di Zona ex. L.328)".

d'insieme può permettere di venire al capo della complessità, riuscendo a dettare una linea d'indirizzo comune. Rispetto a tale esigenza, come già evidenziato, la Regione, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 33 del TUEL, acquisisce un ruolo chiave, sia nella prospettiva dell'individuazione della zonizzazione da privilegiare per i processi aggregativi, sia rispetto all'attivazione di politiche, vincolanti e/o incentivanti, che possano effettivamente spingere nella direzione prevista.

Costi di transazione, perdita di potere e valori identitari

A fronte dei vantaggi normalmente associabili all'aggregazione comunale, l'analisi teorica e le prassi applicative mettono in luce alcune criticità, che divengono di particolare importanza nella prospettiva di porre in essere efficaci politiche di incentivazione. Tali criticità sono in via schematica riconducibili a tre ordini di fattori: i costi di transazione, l'eterogeneità delle preferenze e il tema identitario.

In termini di costi di transazione vanno considerati gli oneri monetari e non monetari derivanti dalla preparazione, strutturazione e funzionamento delle nuove forme associative. Tra essi possono essere ricordati: gli studi di fattibilità, la riorganizzazione degli uffici e delle sedi, il riassetto del personale e delle relative qualifiche, la definizione degli atti fondamentali (Statuto, bilancio e piano della performance, regolamenti, etc.), l'aggregazione e omogeneizzazione delle procedure e dei compiti, il funzionamento dei processi decisionali, il cambiamento di abitudini e formalità consolidate. Si tratta di un insieme di passaggi che possono rivelarsi onerosi e defaticanti, soprattutto nelle fasi di avvio, coinvolgendo una moltitudine di soggetti: singole amministrazioni, cittadini, rappresentanti dei lavoratori, imprese, altre categorie sociali.

Il secondo tema riguarda la perdita di potere e rappresentanza politica e il rischio che la fornitura centralizzata di beni e servizi corrisponda meno alle preferenze locali. Da questo punto di vista tende a manifestarsi in maniera chiara un potenziale *trade-off* costi/benefici in relazione alla dimensione delle "istituzioni". Si possono infatti ottenere maggiori e migliori servizi tanto più alto è il numero di enti che si associano; tuttavia, maggiore è il numero di comuni, maggiore sarà la diluizione del potere politico e, di conseguenza, la possibilità che le politiche adottate si allontanino dalle specificità e attitudini delle singole comunità.⁴⁹ A ciò si può aggiungere il fatto che, in presenza di servizi a domanda puntuale, per i quali al crescere della distanza dal luogo di fornitura tendono a ridursi i benefici netti,⁵⁰ l'estendersi delle giurisdizioni, in questo caso inteso

⁴⁹ Nella logica per cui: "L'adesione all'Unione, in quanto soggetto giuridico indipendente, riduce il grado di controllo diretto del singolo Comune sulle risorse finanziarie e sulle modalità di fornitura del servizio stesso" in A. PALESTRINI, P. POLIDORI (2006), *Le Unioni di Comuni: un'analisi teorica della loro costituzione stabilità*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., p. 103; nella medesima direzione si segnala il "timore latente nella popolazione di perdere voce in capitolo in relazione alle scelte riguardanti le politiche pubbliche municipali", in G. RICCIARDI (2015, *op. cit.*, p. 62).

⁵⁰ O perché costa di più recarsi presso il luogo di fornitura (un ufficio pubblico, un ambulatorio, un consultorio dei servizi sociali) e/o perché l'efficacia del servizio si riduce con la distanza (servizio anti-incendio, servizi medici d'emergenza, etc.).

prevalentemente in termini territoriali, possa causare perdite di benessere, in particolar modo per le zone/collettività più eccentriche.⁵¹ Anche la *exit*⁵² e la voce rischiano di essere depotenziate se si allarga la scala di gestione delle funzioni pubbliche, soprattutto se la nuova attribuzione delle competenze risulta poco chiara e immediatamente percettibile per i cittadini. Tali aspetti di marginalizzazione tendono ad essere accentuati nel caso di Comuni di piccole o piccolissime dimensione che possono vedere come particolarmente penalizzante la condivisione di responsabilità e risorse con realtà più forti e “centrali”.⁵³

Alle precedenti considerazioni si ricollega, come elemento in qualche modo di compendio, l'indebolimento del fattore identitario e del senso di appartenenza che rischia di incidere sulla credibilità dell'intervento pubblico qualora il venir meno di alcuni riferimenti simbolico-culturali (nome del Comune, presidi sui territori, sagre e mercati settimanali, rappresentanze politiche, fiducia reciproca, etc.) alimenti il declino della partecipazione all'amministrazione degli interessi collettivi e della propensione al controllo sull'operato degli eletti.

In sintesi

Nel complesso, dai processi aggregativi tra Comuni possono derivare una serie articolata ed eterogenea di vantaggi/svantaggi, spesso difficilmente quantificabili *a priori* (Tab. 1.2). Compito delle politiche pubbliche, in particolar modo dei livelli di governo superiori, dovrebbe essere proprio quello di partire da una lettura attenta di tali componenti al fine di mettere in atto misure e politiche di accompagnamento in grado di valorizzare i primi e minimizzare o compensare i secondi.

⁵¹ Si tratta del tema della prossimità istituzionale che, come opportunamente richiamato da S. IOMMI, (2013, *op. cit.*), va sempre soppesato con quello dell'adeguatezza. Se, infatti, la prossimità dell'amministrazione locale si combina con l'incapacità o la ridotta capacità d'intervento, come spesso accade nei Comuni di dimensioni molto ridotte, allora non può certo sostenersi che gli interessi delle comunità locali ricevano la corretta valorizzazione da un sistema polverizzato sul territorio. “Detto in altri termini, essere vicini ai cittadini, ma non avere alcun potere decisionale effettivo, non aiuta a tutelare gli interessi delle comunità locali, né a rafforzare il senso di appartenenza” (S. IOMMI, 2013, *op. cit.*, p. 640).

⁵² “Altro fattore critico è connesso ai poteri di exit riconosciuti ai cittadini. Si pensa infatti che la dispersione orizzontale dei poteri pubblici offra la possibilità di sottrarsi ad un governo stimato insoddisfacente, per sperimentarne uno diverso. Generalmente si immagina che il contribuente-elettore-utente locale tenda a risiedere nel Comune con livelli e qualità di spesa pubblica e di pressione tributaria più rispondenti alle proprie preferenze. Il trasferimento avverrà di preferenza tra Comuni limitrofi. E questi si fondono, ma anche se questi omogeneizzano le proprie politiche tramite Unione, gli spazi di exit si riducono”, in A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006), *op. cit.* p. 59.

⁵³ Iommi, attraverso focus group condotti tra Comuni toscani, evidenzia tra le resistenze ai processi aggregativi (in questo caso l'Unione): “la sproporzione demografica tra le parti, percepita come molto pericolosa dai cittadini del Comune più piccolo, che temono di perdere sia i servizi di prossimità (anche quelli che non rientrano nella competenza del Comune, come la posta, la stazione dei carabinieri, la scuola primaria), sia la possibilità di esprimere e far valere la propria opinione (il potere di voce dell'economia pubblica)”. Cfr. S. IOMMI, (2017), *op. cit.*, p. 49.

Tabella 1.2 – Benefici e costi dei processi di associazionismo tra Comuni

	Vantaggi/potenzialità	Criticità/rischi
Efficienza produttiva	Economie di scala e varietà (riduzione dei costi unitari) Aumento della gamma dei servizi offerti Miglioramento qualitativo dei servizi Maggiore forza contrattuale con i fornitori Condivisione, formazione e specializzazione delle competenze	Diseconomie di scala Costi di avvio della gestione associata Complessità della gestione e resistenze del personale
Efficienza allocativa	Correzione esternalità, rispetto del principio di equivalenza fiscale e diminuzione del free-riding Spostamento delle decisioni verso l'alto e riduzione dell'influenza dei gruppi di pressione locali	Eterogeneità delle preferenze Allontanamento dei luoghi di fornitura e fruizione dei servizi Minori possibilità di exit e voice
Efficienza politico - istituzionale	Migliore capacità di programmazione strategica Maggiore valenza strategica e peso istituzionale nei confronti delle altre amministrazioni e istituzioni	Perdita di peso politico e marginalizzazione nelle decisioni nella gestione associata Timore degli amministratori di perdere visibilità presso i cittadini Perdita di identità territoriale Riduzione della partecipazione politica

Fonte: nostra elaborazione

1.2 Forme di cooperazione

Le considerazioni schematiche contenute nel paragrafo precedente hanno fatto riferimento a forme generiche e non meglio dettagliate di aggregazione e cooperazione tra enti locali, senza distinzioni particolari rispetto al loro grado di approfondimento e strutturazione. Nella realtà, appare importante, come sottolineato anche dalle analisi teoriche,⁵⁴ tener presente gli elementi distintivi che caratterizzano le diverse opzioni, anche al fine di poter adeguatamente modulare e indirizzare le politiche d'intervento.

In linea generale, le modalità di collaborazione tra Comuni possono essere classificate in base alla delega di potere politico-decisionale attribuita alla forma associativa.⁵⁵ Ad un estremo si trova il caso dell'assenza di cooperazione e dell'isolazionismo amministrativo, che lascia la

⁵⁴ Si sottolinea in particolare come “posto che l'aggregazione di enti locali (principalmente comuni) è fenomeno in atto in molti paesi federali e non, occorre rilevare che l'aggregazione si esplica lungo due direttrici, la cooperazione e la fusione, che vanno tenute distinte” e ancora: “In altri ordinamenti sembra emergere più nettamente la differenza tra cooperazione e fusione”, in A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006), *op. cit.*, p. 40.

⁵⁵ Una tassonomia in tal senso è proposta in B. DOLLERY, A. JOHNSON, (2005), *Enhancing efficiency in australian local government: an evaluation of alternative models of municipal governance*, Urban Policy and Research, 23(1), pp.73-85.

piena discrezionalità politica all'interno del singolo comune, all'altro estremo si ha la fusione, con la completa delega al nuovo ente da parte dei Comuni originari. Nel mezzo vi sono le altre forme, caratterizzate da diversi gradi di flessibilità e integrazione. Il quadro è reso ancora più ricco e complesso dalla possibilità che le azioni associative riguardino un unico bene o servizio (forme monofunzionali) o una molteplicità di beni e servizi (forme polifunzionali): un'alternativa ampiamente discussa in letteratura, con l'emersione di un chiaro *trade-off* tra i benefici dell'avvicinamento al principio di equivalenza fiscale e l'aumento dei costi di amministrazione e transazione che deriverebbe dall'introduzione generalizzata di giurisdizioni mono-funzione.⁵⁶

Nella più recente declinazione italiana, tale complessità ha trovato sintesi⁵⁷ nella esplicitazione di tre principali forme di cooperazione interistituzionale: le Convenzioni intercomunali, le Unioni e le Fusioni di Comuni.

Le Convenzioni (art. 30 del TUEL) rappresentano la forma più flessibile e meno stabile di gestione associata di funzioni e servizi.⁵⁸ Si tratta di accordi contrattuali (volontari o, in taluni casi, obbligatori) che possono riguardare un numero variabile di enti e di funzioni, con una relativa facilità di recesso e senza l'acquisizione di soggettività giuridica né propri organi di riferimento.⁵⁹ Lo strumento convenzionale è mirato principalmente allo sfruttamento delle economie di scala e alla possibilità di aumentare i servizi offerti, mentre assai limitati, se non controproducenti, risultano gli effetti in termini di semplificazione dell'assetto politico-istituzionale e di maggiore trasparenza nel rapporto tra amministratori e amministrati;⁶⁰ allo stesso tempo, esso risulta spesso più gradito (e quindi accettato) dagli amministratori coinvolti proprio perché vi è una minore compressione dell'autonomia degli enti partecipanti, che non si

⁵⁶ “Il punto è che il perfetto adattamento dell'offerta pubblica ai gusti dei cittadini e alle caratteristiche delle aree geografiche implica la creazione di una moltitudine di giurisdizioni monofunzionali, un risultato in contrasto evidente con la realtà storica che mostra un'organizzazione del settore pubblico articolata su pochi livelli di governo in enti normalmente polifunzionali. A causa dell'assegnazione non perfetta delle funzioni amministrative vi potranno essere effetti di traboccamento, costi di congestione, mancato sfruttamento delle economie di scala e altre cause di inefficienza; non sarà rispettato anche il c.d. principio di equivalenza di Olson”, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI (2006, *op. cit.*, p. 10).

⁵⁷ Il riferimento principale è al D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali-TUEL) e ad alcune sue successive modifiche e integrazioni che hanno definito la disciplina statale delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali.

⁵⁸ “Le convenzioni – in generale – rappresentano uno strumento agile, estremamente flessibile, adattabile facilmente anche al mutare delle condizioni di gestione delle funzioni e servizi. Le convenzioni possono essere di tipo “chiuso” (con un numero di aderenti fisso e predeterminato) o “aperte” (con possibilità per altri enti di aderire in un secondo momento, in genere con assenso unanime di tutti gli enti di prima adesione).” in A. SACCHI (2014), *op. cit.*, p. 5.

⁵⁹ Possono esser previsti organi sovracomunali di coordinamento, con valenza sia tecnica, sia politica, ma le attività restano formalmente riconducibili ai singoli enti aderenti. Parimenti non è prevista autonomia finanziaria ed i costi della gestione associata sono inseriti nel bilancio del comune capofila.

⁶⁰ Iommi (S. IOMMI, 2017, *op. cit.*, p. 22) evidenzia tra le criticità riscontrate che: “I comuni sono legati tra loro da una o più convenzioni, con partner di volta in volta diversi. Ciò provoca elevata frammentazione gestionale, complica le relazioni istituzionali e riduce i risparmi” ne deriva la considerazione per cui (p. 44): “Le opinioni rilevate, espresse da amministratori locali e dipendenti comunali, sono tutte negative”.

sentono spogliati delle funzioni e dei servizi messi in comune.⁶¹ Nell'attuale quadro, le Convenzioni sono considerate uno strumento debole di promozione dell'associazionismo, idoneo a garantire l'adempimento degli obblighi di legge, ma con un ruolo chiaramente subordinato.⁶² Ciò è testimoniato dal fatto che, al termine del previsto periodo triennale di durata minima, deve essere dimostrato, attraverso modalità prestabilite dal Ministero dell'Interno, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, in assenza dei quali i comuni interessati saranno obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unioni di comuni o la eventuale fusione. Nel complesso, per quanto riguarda il *focus* specifico qui in analisi, appare sostanzialmente giustificata l'assenza di politiche incentivanti verso una modalità associativa che ha natura transitoria⁶³ e contribuisce a risolvere solo alcune delle criticità legate alla frammentazione del governo locale.

L'Unione di Comuni (art. 32 del TUEL) rappresenta un forma intermedia di istituzionalizzazione, attraverso la quale si arriva alla creazione di una nuova articolazione amministrativa, senza richiedere la soppressione (attraverso fusione o incorporazione) degli enti originari.⁶⁴ Al di là della questione controversa riguardante il riconoscimento come ente locale,⁶⁵ le Unioni si sono progressivamente affermate⁶⁶ come opzione stabile e duratura,⁶⁷ dotata di personalità giuridica e di propri organi, politici e gestionali, in grado di guidare con un certo grado di autonomia l'azione amministrativa in relazione alle funzioni di competenza comunale,

⁶¹ C. IANNELLO (2012), *op. cit.*

⁶² In questa direzione si osserva che “Non v'è dubbio che le modifiche apportate dalla legge Delrio – che ha previsto la reintroduzione della dimensione demografica minima nelle convenzioni – e il contenuto del decreto ministeriale del settembre 2013, rendono oggettivamente più difficoltoso, rispetto alle norme precedenti, percorrere la strada delle convenzioni, rispetto a quella delle unioni dei comuni, che appare privilegiata...è come se il legislatore nazionale stesse dicendo ‘per le GAO puoi ancora liberamente scegliere tra due strade. Una è più comoda (l'unione dei comuni), l'altra (la convenzione) l'abbiamo resa un po' più impervia. Ma vedi tu.”, in A. SACCHI (2014), *op. cit.*, p. 7.

⁶³ Si condivide qui l'idea per cui si tratti di “una forma associativa assai flessibile, consigliabile soprattutto in una fase iniziale del percorso di cooperazione, in cui le Amministrazioni e le rispettive comunità si studiano. Si tratta di una formula a carattere essenzialmente transitorio: la nostra esperienza suggerisce di non rimandare troppo a lungo il passaggio all'Unione, scelta più congeniale agli obiettivi della riforma”, in E. GAMBERINI, M. MORDENTI, 2014, *op. cit.*, p. XI.

⁶⁴ Come Osservato da Ferraresi e al. (M. FERRARESI, G. MIGALI, L. RIZZO, 2017, *op. cit.*, p. 3): “Within this framework, the degree of institutionalization and the extent of decision-making powers are key elements. In fact, municipalities can transfer some public services to a standing organization, which would be a new entity along with the cooperating municipalities, thus, municipalities enter into a formal agreement to co-operate with the standing organization without being replaced by it”.

⁶⁵ Previsto dall'art. 32 del TUEL, ma negato successivamente dalla sentenza n. 50 del 2015 della Corte Costituzionale che ha affermato che tali Unioni si risolvono in modalità associative tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituiscono un ente territoriale ulteriore e diverso (o di “secondo grado”) rispetto all'ente Comune. (cfr. CORTE DEI CONTI, 2015, *op. cit.*, p. 3).

⁶⁶ Dopo l'impostazione iniziale della L. n. 142/1990 che le vedeva principalmente come passaggio intermedio verso le fusioni.

⁶⁷ Ciò si circoscrive, oltre che nella definizione di organi propri, nell'adozione di una serie di atti fondamentali, quali ad esempio: statuto e atto costitutivo, bilancio e piano della performance, PEG e DUP, fabbisogno del personale, regolamenti organizzativi, codici di comportamento, piano anticorruzione e trasparenza, etc.

siano esse proprie, attribuite o delegate. L'interesse crescente rivolto a questa modalità di cooperazione⁶⁸ deriva dal fatto che le caratteristiche che il legislatore le ha dato (soggettività giuridica e potestà statutaria, autonomia finanziaria, capacità di perseguire scopi diversi, vincolo alla unicità nella partecipazione, capacità di interlocuzione politica per le funzioni affidate) sono viste come strumenti importanti per assicurare congiuntamente flessibilità, responsabilità e rappresentatività,⁶⁹ garantendo normalmente una maggiore accettabilità rispetto a opzioni più spinte.⁷⁰ Per queste ragioni essa viene vista come possibile soluzione ai problemi di efficienza produttiva dei piccoli comuni, ma anche come opportunità importante rispetto a temi più generali come la corrispondenza fiscale tra costi e benefici dell'attività governativa locale e la migliore capacità di programmazione strategica delle realtà territoriali.⁷¹

Di contro, diversi contributi hanno messo in luce come l'Unione rappresenti una soluzione imperfetta al problema della frammentazione del governo locale, principalmente per due ordini di motivazioni.⁷² Da una parte, per il rischio che, con il permanere di due livelli di intervento, si dia luogo a duplicazioni e sovrapposizioni, con, in concreto, una limitata capacità di sfruttamento delle economie di scala e di varietà.⁷³ Un rischio che pare confermato dalle più

⁶⁸ Iommi (S. IOMMI, 2017, *op. cit.*, p. 15) sottolinea a riguardo come: “Si arriva infine a una nuova legge di sistema, la legge Delrio (L. n. 56/2014). Quest'ultima ha espresso una svolta a favore delle Unioni rispetto alle convenzioni, prevedendo una semplificazione delle procedure e una revisione dell'organizzazione interna”; nella stessa direzione, si osserva che: “a fronte dello scarso utilizzo della fusione da parte dei Comuni, il legislatore nazionale, pur senza abbandonarla, è sembrato orientarsi maggiormente a favore di altre forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, tra cui in particolare le Unioni di Comuni, privilegiando strumenti quali gli incentivi statali e regionali e l'autonomia locale e regionale nella definizione degli ambiti ottimali”, in A. STROSCIO (2015), *L'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali in Piemonte: aggiornamento e osservazioni su di una prima esperienza di valutazione*, XXVII Conferenza della società italiana di economia pubblica (SIEP) “Public Policies in Financial Crisis”, Ferrara, p. 4

⁶⁹ Nella logica per cui con l'Unione: “il Comune decide di dar vita ad un nuovo ente locale al quale si delega la responsabilità, non solo della produzione di determinanti servizi, ma anche le decisioni in merito alla quantità e al numero di servizi da fornire”, in D. BARTOLINI, F. FIORILLO (2006), *Le associazioni tra Comuni: un approccio teorico*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., p. 83.

⁷⁰ In questa direzione si osserva che “The literature has shown that the inter-municipal cooperation is a more flexible solution than amalgamation. Municipalities can maintain, on their own territory, local political representatives and decision power on fiscal policy; moreover, inter-municipal cooperation avoid the typical free-riding problems of amalgamations”, in M. FERRARESI, G. MIGALI, L. RIZZO, (2017), *op. cit.*, p. 3.

⁷¹ A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006), *op. cit.*

⁷² A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006), *op. cit.*, concludono la loro analisi affermando che (p. 60): “Se l'Unione viene vista e vissuta – mediante un consistente trasferimento di funzioni – come alternativa alla fusione, essa va giudicata come un'alternativa scadente tanto sotto il profilo democratico, quanto dell'efficienza delle scelte pubbliche”; nella medesima direzione Iommi (S. IOMMI, 2014, *op. cit.*, p. 627) osserva che: “Per quanto ampio possa essere il conferimento esterno delle funzioni anche nelle forme cooperative più sviluppate, come è il caso delle unioni di Comuni, parte delle strutture comunali, con i relativi costi e le relative inefficienze, deve essere comunque mantenuta, i processi decisionali diventano più lunghi, più complessi e più opachi, mentre non di rado l'unificazione delle gestioni non implica integrazione delle politiche, per cui modalità operative, costi e tariffe restano diversi”.

⁷³ Sose (SOSE, 2014, *op. cit.*, p. 18) osserva a riguardo che: “L'unione, in quanto ente aggiuntivo, comporta proprie spese. Oltre alle spese di costituzione e di transazione delle attività da svolgersi in

recenti indagini della Corte dei Conti che hanno ripetutamente segnalato il permanere di voci di spesa per le funzioni associate anche in capo ai comuni interessati.⁷⁴ Dall'altra, per il fatto che il sistema di rappresentanza e i meccanismi di funzionamento tipici delle Unioni possano portare ad un notevole aumento della complessità, con effetti sia sulla capacità di prendere decisioni, sia sulla reale controllabilità e responsabilizzazione democratica degli amministratori coinvolti.⁷⁵ Proprio in relazione a questi ultimi aspetti, viene da molti sostenuta la superiorità della fusione, come strumento di “*first best*” per affrontare dal basso il problema del riordino territoriale.⁷⁶ L'istituzione di un nuovo ente nel quale vengono aggregate risorse finanziarie, umane e tecnologiche è vista infatti come la soluzione più diretta per semplificare i processi decisionali e organizzativi, evitando duplicazioni di costi e garantendo al contempo un più trasparente legame tra amministratori e collettività di riferimento.⁷⁷ Nel contempo, la sua radicalità può rappresentare un limite importante, nella misura in cui porti le diverse collettività a perdere voce in capitolo nel processo decisionale, determinando una generalizzata avversione verso lo strumento.⁷⁸ Avversione che può essere alimentata dalla ancora maggiore vischiosità che caratterizza le fasi di avvio e consolidamento del processo (progettualità, referendum, unificazione processi e modalità di funzionamento, razionalizzazione del personale, nuova nomenclatura), amplificando il rischio di dilatazione percettiva e temporale tra la manifestazione dei costi di transazione e dei successivi benefici.⁷⁹

comune, che tuttavia hanno una manifestazione una tantum, vi sono i costi di gestione dell'unione, derivanti da possibile duplicazione di strutture tecniche e dalla probabile presenza di organi di rappresentanza e di controllo”.

⁷⁴ CORTE DEI CONTI, (2015), (2016), (2017), *op. cit.*

⁷⁵ Fiorillo e Robotti (F. FIORILLO, L. ROBOTTI, 2006, *op. cit.*, p. 16) evidenziano a riguardo che “Diverso il caso delle Unioni nelle quali il controllo democratico da parte dei cittadini risulta problematico, poiché le funzioni amministrative vengono affidate ad un organo di secondo livello che può sovrapporsi o sostituirsi alle competenze comunali senza che siano previste procedure di partecipazione dei cittadini”.

⁷⁶ Ad esempio, in Fiorillo e Robotti (F. FIORILLO, L. ROBOTTI, 2006, *op. cit.*, p. 17), si sottolinea come: “Rispetto al sottodimensionamento la soluzione ottimale è la fusione. La fusione tra comuni, inoltre, risulta un first best anche in termini di economie di scala nei costi amministrativi e di gestione, nel perseguire economie di varietà, nel promuovere la semplificazione istituzionale e nel garantire il processo democratico”.

⁷⁷ In questa direzione cfr. G. RICCIARDI (2015), *op. cit.*; S. IOMMI (2014), *op. cit.*, A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006), *op. cit.*

⁷⁸ Una recente indagine Anci-Lombardia riporta a riguardo il seguente riscontro “una generale, e forse generica, approvazione da parte del pubblico: il 61% degli italiani dà un consenso alla gestione associata, sia obbligatoria o volontaria, mentre il 20% supporta la fusione obbligatoria dei piccoli comuni”, in ANCI, UPL (2016, *op. cit.*, p. 21). Iommi (IOMMI, 2017, *op. cit.*, p. 25) sottolinea a riguardo come “Le fusioni sono estremamente difficili da realizzare, perché si scontrano contro identità consolidate e interessi molteplici e strutturati, per questo, in alcuni contesti si è deciso di scegliere la strada dell'associazionismo volontario incentivato (ad esempio, Francia). L'Italia, per la sua lunga tradizione municipalista, non è certo un contesto in cui l'operazione della fusione imposta dal legislatore possa passare facilmente, per questo essa resta un processo volontario”.

⁷⁹ Da una esperienza emiliana di fusione descritta in Iommi (S. IOMMI, 2017, *op. cit.*, p. 52) emerge ad esempio che “abbiamo impiegato un anno e mezzo per rendere le due macchine una unica e per omogeneizzare i servizi. L'inizio è stato faticoso, i benefici emergono solo dopo. Anche se ci sono tempi diversi a seconda dei servizi [...]. Nell'ambito delle competenze del personale i benefici sono più difficili e meno immediati perché, come sapete, il personale ha un'età medi elevata, ha una resistenza al

In quanto segue l'attenzione verrà focalizzata sulle Unioni di Comuni, nell'intenzione di derivare alcune linee d'indirizzo per le future politiche di intervento, con particolare riferimento a quello regionale. Nell'attuale fase di riordino dei governi locali, tale *focus* specifico si giustifica per almeno tre ordini di considerazioni. In primo luogo, perché l'Unione, come sopra evidenziato, ha acquisito sempre più il carattere di una soluzione autonoma e stabile al problema del riassetto territoriale; una soluzione, tuttavia, che ha sinora avuto declinazioni applicative parziali e poco convinte e che merita di conseguenza una verifica più credibile e duratura nel tempo. In secondo luogo, perché le fusioni godono già di un quadro di politiche di supporto rilevanti a livello nazionale, sia dal punto di vista finanziario,⁸⁰ sia da quello di altre misure di vantaggio.⁸¹ Infine, ed è probabilmente questo l'elemento di maggior rilievo per il ragionamento che si vuole qui sviluppare, perché la prospettiva di arrivare a ambiti territoriali di un certo rilievo dimensionale per la gestione associata sovracomunale, sotto la esplicita guida della disciplina regionale,⁸² difficilmente può avvenire, almeno nel breve-medio termine, attraverso lo strumento delle fusioni, proprio per i già citati fattori di minore accettabilità e maggiore vischiosità realizzativa. In altri termini, se l'associazionismo vuole divenire anche uno strumento di riorganizzazione e semplificazione istituzionale, in grado di dare un contributo all'incerto destino delle aree vaste, difficilmente esso può trovare esclusivo riscontro nello strumento della fusione, che pare essere limitato ad ambiti territoriali non troppo estesi, ad un numero contenuto di enti e a collaborazioni che hanno alle spalle già una certa durata.⁸³

1.3 Il ruolo e la configurazione degli incentivi

L'Unione di Comuni, per le considerazioni fatte in precedenza, mostra nel complesso indubbi elementi di attrattività insieme a esigenze di approfondimento, soprattutto in riferimento ad una serie di debolezze e criticità applicative che ne hanno sinora significativamente limitato l'impatto reale. Le politiche pubbliche possono rappresentare, in tale quadro, un importante punto di svolta per innescare un salto in avanti nei processi, con l'obiettivo di valorizzare le potenzialità dello strumento (flessibilità, accettabilità, adattabilità nel tempo, capacità di consolidare la rappresentanza politica), eliminando o comunque limitando i fattori di incertezza e instabilità sopra richiamati. A tal fine, si cercherà di seguito di focalizzare l'attenzione sul

cambiamento molto forte, quasi una refrattarietà e quindi fondendosi, è vero che si può poi specializzare di più le persone, ma è vero anche che sono abituati a delle routine consolidate da molti anni, hanno un'età più alta, sono meno flessibili, meno duttili e quindi non è facile”.

⁸⁰ Gli incentivi nazionali prevedevano l'erogazione (dapprima) del 40% dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010 per 10 anni con un tetto a 2 milioni per ogni ente interessato. Tale incentivazione è stata successivamente innalzata al 50% e vi sono prospettive di ulteriore incremento.

⁸¹ Deroghe ai limiti sulle assunzioni, deroghe rispetto all'obbligo di realizzare le gestioni associate e premialità nei bandi regionali.

⁸² Come previsto dall'art. 14, comma 30, del d.l. n.78/2010.

⁸³ S. IOMMI (2017), *op. cit.*

ruolo degli incentivi,⁸⁴ derivando alcune possibili indicazioni di *policy* in termini di strutturazione e configurazione quali-quantitativa.

Il primo punto da cui partire appare quello del disegno complessivo del riassetto territoriale, che dovrebbe costituire la precondizione rispetto a cui poi modellare e attivare le diverse politiche. Qualsiasi intervento incentivante va infatti valutato rispetto alla sua capacità di promuovere gli obiettivi strategici e i comportamenti ritenuti socialmente desiderabili da parte della autorità concedente. È quindi molto importante che l'iniziativa futura di ridisegno delle politiche di sostegno alla gestione associata sia inserita nel più ampio processo di riforma delle Autonomie, così come anche di recente messo in cantiere da Regione Lombardia.⁸⁵ Sarà in questo contesto che dovrà essere specificata tutta una serie di scelte e priorità in termini di ambiti territoriali di riferimento e di obiettivi da raggiungere (riduzione della spesa?, maggiori servizi?, maggiore capillarità?, riequilibrio territoriale?, semplificazione della trama? etc.) a cui poi raccordare le successive politiche d'intervento in tema di Unioni. Sembra a riguardo da prendere a riferimento l'idea per cui l'Unione: «si prospetta come la forma associativa che per le caratteristiche che il legislatore le ha dato (capacità di perseguire scopi diversi, natura giuridica, capacità di interlocuzione politica per le funzioni affidate dai comuni) può fare da perno del processo di riorganizzazione territoriale di servizi, funzioni, strutture. Sempreché la legislazione regionale sfrutti a dovere quel collegamento tra individuazione degli ambiti ottimali di esercizio, trasferimento di funzioni, incentivazione finanziaria per la costituzione, per l'attività, per la realizzazione degli interventi previsti dalle leggi di settore».⁸⁶

Un secondo aspetto importante, funzionale al precedente, riguarda la capacità/necessità di mettere a sistema l'intero strumentario di misure in campo. Ciò vale innanzitutto per quanto riguarda il coordinamento tra quanto fatto a livello statale e quanto attivato dalle Regioni, al fine

⁸⁴ Sul ruolo delle politiche incentivanti, Gamberini e Mordenti (E. GAMBERINI, M. MORDENTI, 2014, *op. cit.*, p. X) sottolineano come: “Un posto di assoluta centralità nelle politiche a sostegno dell'associazionismo tra comuni è sicuramente occupato dai sistemi e criteri d'incentivazione che le regioni approvano per sostenere gli enti locali che decidono di intraprendere questo percorso. Lo stanziamento di fondi per l'associazionismo tra comuni rappresenta il punto di partenza e la chiave di volta per il consolidamento del fenomeno; poter accedere a delle risorse è il meccanismo che attiva i vari soggetti coinvolti, apre un dibattito politico all'interno delle comunità interessate, richiede uno sforzo di programmazione sul medio-lungo periodo e una visione strategica da intraprendere. I criteri d'incentivazione sono inoltre un importante strumento a disposizione della regione per indirizzare le scelte organizzative dei singoli comuni e ricondurle a un quadro coerente su scala regionale”.

⁸⁵ A partire dal Documento del 2016 per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico “La riforma delle Autonomie in Lombardia” in cui si legge che qualsiasi passaggio “non sarebbe significativo se non fosse accompagnato da un ripensamento complessivo sulla configurazione dell'intero assetto delle Autonomie locali nella nostra regione; fino ad ora questa riflessione è stata condizionata e distorta dal ‘diritto della crisi’, ovvero in buona sostanza dal confuso e caotico sovrapporsi di disposizioni dettate dall'emergenza economico-finanziaria, assolutamente privo di una visione prospettica sul futuro delle autonomie in Italia”.

⁸⁶ A. QUAGLINI (2006), *Perché l'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., p. 38.

di evitare la dispersione delle risorse e l'invio di messaggi poco coerenti.⁸⁷ Da questo punto di vista, vanno lette con favore le iniziative, come quella di regionalizzazione degli incentivi statali, che portano ad unificare il *set* di procedure e meccanismi distributivi, permettendo, da una parte, ai governi regionali di indirizzare in maniera chiara il processo verso i propri fini strategici e, dall'altra, ai potenziali destinatari di avere un quadro di riferimento più semplice e intellegibile. Sinora tale spinta verso la regionalizzazione ha riguardato in prevalenza gli incentivi previsti per le Unioni, ma andrebbe valutata con attenzione anche la possibilità di procedere nella medesima direzione con gli incentivi statali alle fusioni, affinché i governi regionali divengano il luogo privilegiato e unitario di gestione e coordinamento di tali strumenti.

Altrettanto importante risulta la corretta integrazione tra l'intervento condotto attraverso gli obblighi associativi e quello di stimolo economico-finanziario. A tal riguardo si può schematicamente ritenere che le misure a carattere vincolistico possano riguardare i passaggi e le funzioni con minori costi di transazione e con benefici più immediatamente percepibili e monetizzabili (come nel caso delle economie di scala e varietà); gioca a favore anche la presenza di preferenze omogenee sul territorio e una distribuzione non troppo asimmetrica dei costi/benefici derivabili dalla unione. Gli incentivi economici divengono rilevanti soprattutto come premio alla cooperazione, quando le funzioni coinvolte acquisiscono una forte connotazione identitaria e politica (come nel caso della pianificazione territoriale), amplificando i costi di transazione, e/o quando i benefici attesi risultano meno immediatamente percepibili dal basso (come nel caso della correzione delle esternalità o della semplificazione della trama amministrativa).

Ragionevolmente non vanno incentivate misure già obbligatorie⁸⁸ o che lo potranno divenire a breve, così come va evitata la doppia sussidiazione di medesimi obiettivi, *target* di riferimento o azioni considerate virtuose. Dal primo punto di vista, risulta in particolar modo importante capire quale sarà lo sviluppo della normativa nazionale sulle gestioni associate che, qualora prevalga il definitivo abbandono dell'approccio obbligatorio, lascerebbe grande spazio all'azione regionale e, all'interno di quest'ultima, al ruolo degli incentivi.⁸⁹ Dal secondo punto di vista, va tenuto conto, tra le altre cose:

- della possibile presenza di meccanismi settoriali che già vanno a stimolare l'integrazione funzionale;

⁸⁷ In questa direzione Iommi (S. IOMMI, 2017, *op. cit.*, p. 6) sottolinea come: “potremmo senz'altro dire che il problema è ben noto, ma che non si è ancora giunti ad una soluzione condivisa, su cui il legislatore nazionale e regionale mantenga la coerenza (anche evitando continue proroghe e cambi di direzione)”.

⁸⁸ Può essere questo il caso di norme settoriali, come nel settore della gestione rifiuti, del trasporto pubblico locale o dei servizi sociali, che prevedano forme di gestione associata obbligatoria.

⁸⁹ In un contesto di questo tipo potranno infatti trovare spazio sia visioni più vincolanti, come quella recentemente adottata dalla Valle d'Aosta che ha di fatto introdotto un obbligo di gestione associata di predeterminate funzioni all'interno delle 8 “Unités des Communes valdotaines”; sia visioni più flessibili che, ispirandosi al modello francese, attribuiscano un ruolo centrale agli strumenti di incentivazione.

- delle duplicazioni che si potrebbero generare incentivando il numero di funzioni messe in comune e, contemporaneamente, la dimensione relativa della spesa gestita dall'Unione rispetto ai singoli Comuni;
- del fatto che il coinvolgimento di comuni disagiati o con indici di ricchezza/reddittualità sotto la media dovrebbe trovare riscontro nel sistema dei trasferimenti perequativi e non in quello degli incentivi all'associazionismo.

Un terzo aspetto a cui prestare attenzione riguarda la complessità e il suo trattamento dal punto di vista dell'approccio incentivante. Giustificata appare la possibilità di commisurare gli stimoli finanziari ad una valutazione composita del numero di abitanti coinvolti e del numero di Comuni. L'effetto dimensione è infatti da valutarsi positivamente sia perché va ad estendere la possibilità di realizzazione di economie di scala, sia, *a fortiori*,⁹⁰ perché risulta funzionale alla correzione delle esternalità e alla semplificazione della trama amministrativa. Congiuntamente, l'ampliarsi del numero di Comuni accresce i costi di transazione e i rischi di diluizione della propria rappresentanza, generando reazioni di ostilità rispetto al processo di aggregazione e rafforzando l'esigenza di interventi compensativi. Dall'analisi teorica non pare emergere un limite quantitativo ottimale a cui riferirsi: la prassi di adottare come dimensione di riferimento i 20.000 abitanti o un certo numero di comuni non trova una giustificazione solida, mentre dovrebbe essere la pianificazione regionale, attraverso la già citata definizione dei bacini ottimali, a identificare lo scenario a cui tendere.⁹¹ Da questo punto di vista, gli incentivi potrebbero servire da stimolo per guidare i percorsi aggregativi verso la configurazione quali-quantitativa immaginata dal disegno di livello superiore, senza tuttavia introdurre fattori di rigidità assoluta.

Un discorso a parte riguarda il coinvolgimento di comuni di una certa dimensione, che può divenire un obiettivo importante per garantire solidità e massa critica alle forme associative.⁹² Si tratta infatti di realtà che, grazie alla maggiore disponibilità di risorse ed *expertise*, possono giocare un ruolo di guida e riferimento nei processi aggregativi, divenendo un tassello importante, se non necessario, per la riorganizzazione su ambiti ottimali delle funzioni e dei servizi.⁹³ Tale coinvolgimento risulta però ostacolato sia dal timore dei comuni più grandi di

⁹⁰ Nel complesso, le economie di scala sono in grado di ripagarsi da sé e vanno nell'interesse diretto dei comuni partecipanti, mentre la correzione delle esternalità e la semplificazione del sistema acquisiscono una valenza più generale, che rende ancora più giustificata la corresponsione di premi alla cooperazione.

⁹¹ Interessante a riguardo l'approccio toscano che definisce alcuni aspetti di riferimento dell'azione regionale, coniugando elementi di obbligatorietà e incentivi. La L.R. n. 68/2011 stabilisce infatti che le Unioni di Comuni possono essere costituite solo tra Comuni compresi nello stesso ambito, devono comprendere un minimo di tre Comuni e devono raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti (cfr. S. IOMMI, 2017, *op. cit.*).

⁹² In questa direzione E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014, *op. cit.*, p. VI), richiamano come "Si pone a ben vedere l'esigenza di favorire il coinvolgimento dei comuni maggiori nelle gestioni associate, ciò al fine di rendere maggiormente efficace e produttivo il percorso associativo in esame, con un aumento significativo delle economie di scala conseguibili grazie a una massa critica ottimale".

⁹³ Questo concetto è ben espresso in A. SACCHI (2014), *op. cit.*, p. 2-3: ove si osserva che "in molti casi, proprio gli enti di maggiore dimensione demografica, disponendo di risorse umane e strumentali più

dover sostenere gran parte dell'onere organizzativo e finanziario del processo, sia da quello degli enti di più ridotta dimensione di essere marginalizzati nel nuovo contesto decisionale. Si tratta di un tipico caso in cui la presenza di incentivi può aiutare a vincere tali resistenze e ad innescare esperienze di collaborazione e coagulazione di una certa significatività,⁹⁴ anche nella prospettiva del riordino dell'area vasta e dell'affermazione del già citato modello territoriale policentrico auspicato dal PTR della Regione Lombardia.

Il tema della complessità coinvolge anche il numero e la tipologia di funzioni su cui sviluppare il processo aggregativo. Stante infatti la presenza di costi iniziali in termini di impostazione e strutturazione del processo e delle relative modalità di gestione, la messa in comune di un numero consistente di servizi e funzioni diviene un passaggio pressoché obbligato per sfruttare le economie di scopo⁹⁵ e, congiuntamente, soddisfare la domanda di varietà che proviene da contesti sempre più allargati e eterogenei.⁹⁶ La centralizzazione estesa delle funzioni in capo al nuovo soggetto gioca anche a favore della rappresentatività politica e della semplificazione amministrativa perché l'Unione verrà in maniera crescente vista (sia dai cittadini, sia dai governi di livello superiore) come il soggetto che opera per conto e al posto dei Comuni, divenendo il fulcro dell'azione amministrativa. Al fine di garantire tali risultati, è importante che le politiche di stimolo siano in grado di:

specialistiche, possono risultare utili (quando anche non necessari) per dare vita ad una gestione associata che sia funzionale, omogenea territorialmente, efficiente, efficace ed economicamente sostenibile nel tempo, sia per gli enti soggetti ad obbligo, che per gli altri”.

⁹⁴ Nella logica per cui: “Si può evidenziare, in alcuni contesti, l'inadeguatezza delle collaborazioni in ambiti troppo ristretti, ove le aggregazioni intercomunali portano a dimensioni al di sotto della soglia minima di 20.000-30.000 abitanti. Le regioni possono, conoscendo l'orografia dei loro territori e le attitudini amministrative degli enti locali, promuovere normative a sostegno del riordino territoriale e della operazione intercomunale che possano prevedere anche il coinvolgimento eventuale dei comuni di media dimensione nell'esercizio associato delle funzioni principali, prevedendo un apposito e adeguato sistema di incentivazione e contribuzione”, (E. GAMBERINI, M. MORDENTI, 2014, *op. cit.*, p. X); la stessa Corte dei Conti (CORTE DEI CONTI, 2017, *op. cit.*, p. 175) osserva che “A tal fine, potrebbe valutarsi l'opportunità di introdurre specifiche disposizioni da parte delle regioni che si adattino ai diversi contesti territoriali, con la previsione di incentivi (anche di natura fiscale) per i Comuni più grandi, così da ottenere un incremento delle economie di scala”.

⁹⁵ E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014, *op. cit.*, p. VI) sottolineano che in tale ottica: “appare logico associare un numero congruo di funzioni – indipendentemente da quelli che sono gli obblighi di legge – in modo da ridurre in proporzione l'incidenza dei costi generali dell'ente di secondo livello: solo se tutti gli enti aderenti, compresi quelli più grandi, conferiscono la maggior parte dei servizi l'unione cessa di essere una costosa sovrastruttura e diventa il volano per una efficace razionalizzazione dei servizi”; nella stessa direzione A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006, *op. cit.*, p. 58) quando osservano che: “La conformazione giuridica dell'Unione risulta abbastanza articolata e impegnativa. Da ciò stesso può derivare una spinta – ulteriore rispetto ai motivi delle economie di scala e dell'equivalenza fiscale – a trasferire più competenze e più importanti compiti. Lo stesso sistema di sussidi è congegnato in modo da assicurare un apporto crescente all'aumento dei servizi conferiti all'Unione”

⁹⁶ Infatti: “L'Unione si dimostra efficace anche nell'andare incontro ad una domanda di varietà e molteplicità nella prestazione di servizi pubblici la cui richiesta proviene da un bacino di utenti che, essendo più allargato, si presenta più eterogeneo”, (B. ERMINI, S. SALVUCCI, 2006, *op. cit.*, p. 197).

- minimizzare la duplicazione delle funzioni, garantendo che vi sia un trasferimento completo⁹⁷ ed effettivo della spesa in capo all'Unione. A riguardo possono essere presi a riferimento, oltre e accanto al numero di funzioni, anche indicatori e *target* specifici che sappiano dare conto dell'effettivo grado di responsabilizzazione dell'ente di secondo livello (trasferimento del personale, % della spesa complessiva trasferita, condivisione di basi fiscali, trasferimento di specifiche figure o snodi organizzativi);
- disincentivare soluzioni a geometria variabile, con l'Unione che gestisce talune funzioni solo per un sottogruppo dei partecipanti, perché tale approccio accentua la frammentazione gestionale, complica le relazioni istituzionali e riduce i risparmi;
- tener conto del diverso peso da attribuire alle diverse funzioni, con il fine di privilegiare quelle caratterizzate da una maggiore rilevanza e, in particolar modo, con un preminente contenuto strategico e di programmazione (come la pianificazione territoriale e l'amministrazione generale), ovvero quelle rispetto alle quali risultano esservi diffusi fattori di ritrosia e arroccamento da parte delle singole municipalità.⁹⁸ Da questo punto di vista va quindi posta attenzione al fatto che non solo gli indicatori di spesa possono costituire un elemento di riferimento degli incentivi, ma anche l'adozione di atti di programmazione e di integrazione organizzativa che possano contribuire alla migliore gestione delle tematiche sovracomunali ed alla semplificazione dell'assetto territoriale.

Un altro aspetto importante a cui fare riferimento è quello della stabilità delle Unioni,⁹⁹ visto come fattore positivo, da salvaguardare e promuovere. Molte analisi hanno infatti evidenziato la parzialità e reversibilità dei processi sinora messi in campo, con la conseguente scarsa capacità di incidere in maniera reale sulle modalità di finanziamento degli enti.¹⁰⁰ La stabilità nel tempo favorisce in primo luogo il concreto conseguimento dei vantaggi della

⁹⁷ Ciò è esplicitamente previsto dalla legge (l'art. 14, comma 29, del d.l. n. 78/2010 prevede infatti che i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata), ma ha trovato sinora un riscontro assai limitato; cfr. a riguardo CORTE DEI CONTI, (2017), *op. cit.*

⁹⁸ S: IOMMI (2017, *op. cit.*, p. 5), dando conto di una indagine relativa alla regione Toscana, evidenzia come "Le funzioni più frequentemente associate sono: sviluppo delle risorse umane e trattamento economico del personale (servizio buste-paga), protezione civile e catasto dei boschi e pascoli, procedimenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche, difensore civico e SUAP. Con l'eccezione del SUAP, quindi, si tratta in genere di funzioni che non hanno un contenuto strategico e di programmazione (come potrebbe essere il caso delle scelte di pianificazione territoriale) e che non prevedono mai la messa in comune delle basi fiscali"; la CORTE DEI CONTI (*op. cit.*, p. 235) osserva che alcune funzioni "in particolar modo quelle relative all'istruzione pubblica, alla amministrazione di gestione e controllo, alla viabilità e dei trasporti, al settore sociale, nonché le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, risultano avere importi valorizzati e sembra quindi che perduri la gestione anche da parte dei singoli Comuni associati in Unione"; A. SACCHI (2014, *op. cit.*, p. 3), facendo riferimento al periodo di obbligo di associazione di 3 funzioni, osserva che "quasi tutti gli enti avevano adempiuto all'obbligo, associando le funzioni più facili e meno invasive (protezione civile, catasto, più l'immane polizia locale, in molti casi già associata prima dell'obbligo)."

⁹⁹ La Regione Lombardia (art. 19 della Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19) prevede esplicitamente che: "La Regione incentiva lo sviluppo di forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali".

¹⁰⁰ S. IOMMI (2017, *op. cit.*); A. PALESTRINI, P. POLIDORI (2006, *op. cit.*, p. 105) sottolineano a riguardo il rischio che "l'Unione non resista nel tempo a causa del ritardo con cui i benefici dell'Unione si manifestano rispetto all'Orizzonte politico".

gestione associata, visto che diversi dei benefici monetari e non monetari derivabili dalla cooperazione tendono a manifestarsi nel medio periodo, una volta che l'intera macchina organizzativa sia entrata a regime.¹⁰¹ Essa contribuisce inoltre a consolidare la visione dell'Unione come ente politico che, oltre al rilevante compito gestionale, sia in grado di avere un ruolo anche nella riorganizzazione e razionalizzazione dell'attuale assetto istituzionale del territorio. Infine, la solidità del percorso aggregativo deve concorrere a prevenire comportamenti opportunistici, evitando che il venir meno degli incentivi sia di per sè un fattore decisivo nel determinare lo sfaldamento delle esperienze di collaborazione. Ne derivano alcuni possibili indirizzi nella configurazione ottimale delle pratiche incentivanti,¹⁰² tra i quali:

- la definizione di un quadro certo e chiaro delle politiche adottate, sia vincolanti, sia incentivate;
- la previsione di componenti di *start-up* (di natura straordinaria), giustificate dall'esigenza di superare le resistenze iniziali,¹⁰³ unite e coordinate sia con erogazioni continuative (ordinarie), sia con penalizzazioni e decurtazioni per i Comuni che recedano prima del tempo non solo dall'Unione nel suo complesso, ma anche da singole funzioni;
- il progressivo ridimensionamento nel tempo delle erogazioni ordinarie, a riflettere la capacità di apprendimento della forma associativa, nonché quella di operare a regime in maniera autonoma, affrancandosi dagli incentivi;¹⁰⁴
- l'utilizzo di parametri legati all'intensità della cooperazione istituzionale e delle deleghe organizzative attribuite all'Unione (stabilizzazione del personale, atti pianificatori coordinati tra Unione e comuni, durata del conferimento, uffici unici, indicatori di spesa, etc.).¹⁰⁵

¹⁰¹ M. FERRARESI, G. MIGALI, L. RIZZO, (2017), *op. cit.*, osservano nel campione da loro analizzato che la riduzione delle spese raddoppia dopo tre anni e cresce sino al 7° anno, per poi stabilizzarsi.

¹⁰² Sulla ridotta capacità dei fondi incentivanti sinora attribuiti in Italia di consolidare l'integrazione degli enti coinvolti S. IOMMI (2017, *op. cit.*, p. 21) osserva che ciò avviene: "poiché i fondi disponibili sono estremamente incerti (vengono stanziati annualmente), il numero di soggetti richiedenti lo è altrettanto e i criteri di ripartizione non tengono conto dell'intensità della cooperazione istituzionale (tipicamente si usano popolazione, numero di comuni, numero di funzioni). A differenza del caso francese, alle Unioni italiane non è assegnata alcuna base imponibile, né alcuna partecipazione a imposte, statali o regionali, già esistenti, né alcun trasferimento annuale in somma fissa predefinita o, ancor meglio, indicizzato allo sforzo fiscale locale".

¹⁰³ Sui rischi di sistemi incentivanti una-tantum cfr. F. FIORILLO, G. POLA (2006), *op. cit.*, p. 125, ove si sottolinea come le amministrazioni "tendano a mangiarsi risorse che dovrebbero essere destinate alle amministrazioni future".

¹⁰⁴ In questa direzione cfr. E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014), *op. cit.*, p. XIII.

¹⁰⁵ Nella logica per cui: "si ottengono risultati più solidi se l'incentivo è dato a fronte dell'effettivo funzionamento dell'Unione piuttosto che alla sua semplice istituzione, se è commisurato al grado dell'integrazione delle risorse disponibili (ad esempio le basi fiscali) e delle scelte di programmazione (ad esempio, la pianificazione territoriale, il livello di tassazione, etc.) piuttosto che al numero di procedimenti amministrativi gestiti in comune" (*ibidem*).

Va infine guardata con attenzione la valorizzazione di strumenti di valutazione e rendicontazione *ex-post*¹⁰⁶ che sappiano tener conto dell'effettiva capacità del nuovo assetto sia di migliorare concretamente le performance organizzative e finanziarie, sia di garantire visibilità e controllo democratico alle attività di enti tipicamente di secondo livello.¹⁰⁷ Ciò può essere perseguito, da una parte, con l'elaborazione e utilizzazione di indicatori di efficacia/efficienza (dati di spesa e di *output*, confronto con costi standard, livelli quali-quantitativi dei servizi, indagini di soddisfazione); dall'altra, con la valorizzazione di strumenti di ascolto e di comunicazione sociale che sappiano progressivamente legittimare la nuova entità come soggetto di riferimento dell'azione amministrativa sul territorio (Bilancio di missione, Bilancio di mandato, Bilancio sociale, Forme di democrazia partecipativa). Si tratta di tentativi avanzati, ad oggi poco battuti,¹⁰⁸ che stanno progressivamente comparando in alcune discipline regionali (cfr. *infra* le più recenti disposizioni adottate in Sardegna ed Emilia Romagna), ma che allo stato attuale non hanno ancora avuto declinazioni applicative concrete e durature.

¹⁰⁶ Ciò risponde d'altronde a quanto esplicitamente previsto dall'Intesa n. 936/2006 della Conferenza Unificata all'art. 3, comma 1. lettera a), ove si stabilisce che la gestione regionale delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale possano andare a Regioni che abbiano adottato a loro volta discipline incentivanti nelle quali siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale della forma associata.

¹⁰⁷ A. QUAGLINI (2006), *op. cit.*, p. 28, osserva, a riguardo, "che affidare l'esercizio delle funzioni amministrative che l'ordinamento attribuisce al Comune ad un ente di secondo grado rende sicuramente meno efficaci gli strumenti di controllo democratico che sono garantiti ai cittadini nei confronti dei Comuni e che non automaticamente si possono riprodurre a livello di un ente di secondo grado" da cui deriva l'indicazione: "

¹⁰⁸ E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014), *op. cit.*, p. XIII, osservano a riguardo che "Solo poche regioni hanno ad oggi utilizzato forme di valutazione, prevalentemente utilizzando lo strumento della rendicontazione, del controllo di gestione, dell'analisi dei bilanci delle forme associate".

CAPITOLO 2. Contributi statali e regionali nella disciplina normativa, regolamentare e amministrativa

La gestione in forma associata di servizi e funzioni comunali, come si è anticipato, affonda radici stabili nelle giustificazioni mutate dalla teoria economica¹⁰⁹, specie per quanto di recente nuovamente dimostrato – o meglio, ribadito – con riferimento allo specifico caso delle Unioni di Comuni italiane¹¹⁰.

Peraltro – volendo prescindere dalla considerazione delle economie di scala strettamente connesse all'assetto dimensionale degli Enti coinvolti – è stato recentemente riconfermato nell'ambito di un'interessante ricerca avente ad oggetto la Regione Lombardia¹¹¹ che, pur in presenza di innalzamenti della spesa corrente di alcuni segmenti di Unioni di Comuni, il ricorso alla forma associativa può risultare giustificato dalla necessità di accrescere il catalogo e la qualità dei servizi erogati alla cittadinanza¹¹².

Il Legislatore italiano, ormai da anni, ha inteso supportare i processi associativi in atto, soprattutto con riferimento alla forma delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane. Tale supporto, da un lato, è stato approntato in via mediata, attraverso normative di settore a vario titolo incentivanti rispetto al piano dell'organizzazione interna dell'Ente, come recentemente accaduto anche per il tramite delle disposizioni in tema di Unioni di Comuni contemplate nella L. n. 56/2014¹¹³; per altro diverso versante e assecondando un approccio più diretto, invece, il sostegno del Legislatore nazionale alle forme associative ha assunto ormai da anni una veste strettamente economico-monetaria nell'ambito della predisposizione di un apposito Fondo istituito allo scopo di favorire l'associazionismo comunale.

¹⁰⁹ A. FRASCHINI, F. OSCULATI, (2006), *op. cit.*, pp. 39 ss.

¹¹⁰ Di recente, cfr. M. FERRARESI, G. MIGALI, L. RIZZO (2017), *op. cit.*, nel quale gli Autori arrivano ad affermare (p. 22) che: “We can conclude that the Municipal Union is an effective tool to increase municipalities efficiency, and it has the important political advantage of maintaining the decision-making power of local policy-makers”. Cfr. anche G. ARACHI, G. DI LILLO, M.G. GIURANNO (2016), *Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni*, in *Ec. pubbl.*, n. 1, pp. 11 ss.; G. DI IELSI, F. PORCELLI, A. ZANARDI (2016), *La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni “standard”*, *ivi*, pp. 37 ss.

¹¹¹ Ci si riferisce a M. FERRARESI, R. SECOMANDI (2015), *Unioni di comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Milano, pp. 203 ss.

¹¹² M. FERRARESI, R. SECOMANDI, *op. ult. cit.*, p. 222. Sul punto, cfr. anche il lavoro significativo di T. AGASISTI, A. DAL BIANCO, M. GRIFFINI (2016), *The public sector efficiency in Italy: the case of Lombardy municipalities in the provision of the essential public services*, in *Ec. pubbl.*, n. 1, pp. 59 ss.

¹¹³ Su cui cfr., *ex multis*, L. VANDELLI (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 196 ss.; P. BARRERA (2014), *Art. 1, commi 104-115*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, pp. 235 ss.

Del resto, il *favor* del Legislatore verso i cc.dd. “piccoli Comuni” risulta confermato anche dalla recente approvazione al Senato del Disegno di Legge AS.2541, il quale istituisce un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale – con una dotazione di 10 milioni di euro per l’anno 2017, e 15 milioni di euro all’anno per il periodo 2018-2023 – destinato al sostegno dei piccoli Comuni, anche derivanti dalla fusione di Enti locali aventi dimensione inferiore ai 5.000 abitanti. L’istituzione di tale Fondo, in particolare, riesce teleologicamente informata al finanziamento di investimenti e misure di riqualificazione che si ritiene possano frenare la tendenza verso lo spopolamento, se non addirittura desertificazione, dei centri abitati minori¹¹⁴.

Come si vedrà nel prosieguo, in Regione Lombardia tale assetto di massima risulta ulteriormente arricchito da misure di sostegno diretto apprestate attraverso l’apposito Fondo istituito ai sensi della Legge regionale n. 19/2008¹¹⁵ a favore delle cc.dd. Unioni di Comuni Lombarde (UCL), vale a dire le Unioni che risultano iscritte in un apposito Registro tenuto ed aggiornato dalla Giunta regionale¹¹⁶, alla cui iscrizione è possibile accedere solo previo raggiungimento di alcuni standard di integrazione funzionale delle forme associative, sui quali torneremo a breve nel dettaglio.

Il tema desta particolare interesse nella presente trattazione, laddove si considerino i tratti che contraddistinguono la peculiarità lombarda. Infatti, a fronte della richiesta regionalizzazione dei contributi statali all’associazionismo comunale – che coinvolge le Regioni italiane entro assetti assai differenziati tra loro in termini di platea dei potenziali beneficiari ed entità complessiva delle somme oggetto di regionalizzazione, con una diversificazione acuita dalla dinamicità che accompagna la stessa entità del beneficio, strettamente legata al sostegno approntato annualmente dalla singola Regione – la Lombardia risulta essere l’unica Regione d’Italia ad aver optato per un regime transitorio della regionalizzazione dei contributi statali all’associazionismo.

Tale scelta, da salutare senz’altro con favore, risponde evidentemente ad una duplice esigenza: a) da un lato, infatti, asseconda la necessità di temperare tra loro le caratteristiche morfologico-strutturali assai diversificate (e a tratti contrapposte tra loro) che assistono il regime di accesso, rispettivamente, al Fondo statale regionalizzato ed al Fondo regionale di cui alla Legge regionale n. 19/2008; b) dall’altro lato, tale decisione sottende la *ratio* di assicurare un

¹¹⁴ In verità, potrebbero citarsi molte altre iniziative in tal senso: si pensi al c.d. “Programma 6.000 Campanili” già elaborato in passato dallo Stato con analoghe finalità di sostegno alla riqualificazione del patrimonio pubblico ed agli investimenti per la salvaguardia dei beni culturali e del territorio. Sul punto cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI (2015), *L’antidoto ...*, cit., p. 26.

¹¹⁵ V. Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19, recante il “*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali*”.

¹¹⁶ Ci si riferisce al registro istituito ai sensi dell’art. 20 bis della menzionata Legge regionale, il quale stabilisce che “1. È istituito, presso la Giunta regionale, il registro regionale delle unioni di comuni lombarde. L’iscrizione al registro è condizione per l’accesso ai contributi di cui alla presente legge. 2. La Giunta regionale disciplina i termini e le modalità per l’iscrizione e la gestione del registro di cui al comma 1”.

passaggio graduale verso soluzioni di auspicabile integrazione tra i Fondi, avviando un dibattito il più possibile partecipato con la base associativa, teleologicamente orientato alla formulazione di innovative soluzioni normative da introdursi nel *corpus* normativo regionale, tali da garantire il più alto grado possibile di interazione (prima) ed integrazione (poi) fra le due differenti discipline.

In ogni caso, volendo prescindere dalle considerazioni inerenti le difficoltà ordinamentali riversatesi sugli Enti locali negli anni della *spending review*¹¹⁷, la materia dell'incentivazione all'associazionismo comunale mantiene un sicuro connotato di attualità, dal momento che volente o nolente incide in modo talora decisivo sui livelli di operatività degli Enti locali, in special modo per quanto attiene al variegato contesto territoriale lombardo.

Cionondimeno, pare evidente l'esigenza di una ricostruzione delle molteplici disposizioni poste nel tempo¹¹⁸ dai Legislatori nazionale e regionale a presidio della materia, al fine di ricondurre ad unità un quadro normativo dal carattere fortemente composito, dovuto sia alla tecnicità delle disposizioni che alla varietà delle fonti giuridiche di riferimento.

2.1 La disciplina normativa statale

La materia degli incentivi alle Unioni e fusioni di Comuni è stata presa in considerazione dal Legislatore nazionale già a partire dalla L. n. 142/1990 di riforma delle autonomie locali¹¹⁹, la

¹¹⁷ Sui quali ci si richiama, se si vuole, a G.C. RICCIARDI (2016), *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2, pp. 195 ss.

¹¹⁸ Peraltro, volendo prescindere dalla tematica specifica dell'incentivazione alle forme associative, è assai noto come il ricorso a forme consortili o associazionistiche di esercizio delle funzioni affondi le sue radici in un tempo assai lontano, come dimostrano i primi lavori apprestati dalla dottrina giuspubblicistica al fine di studiare compiutamente la materia. Tra questi, uno dei primi approfondimenti di spessore si deve a F.C. RAMPULLA (1984), *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova. Il fermento sul tema richiamato si era già registrato, prima del D.P.R. n. 616/1977, con i tentativi regionali di promuovere e incentivare gli accorpamenti di Comuni nella forma del Consorzio per la gestione di funzioni locali, come confermano M. COLUCCI, F.C. RAMPULLA (1977), *Deleghe, comprensori e programmazione nella legislazione regionale*, in *Dem. e dir.*, pp. 885 ss. Sul punto v. successivamente, ad es., anche U. POTOTSCHNIG (1985), *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, pp. 681 ss., nonché F.C. RAMPULLA (1989), voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, pp. 481 ss.

¹¹⁹ Possiamo dare per scontato che, sebbene di introduzione successiva rispetto alle norme richiamate, nonché in stretta continuità con quanto disposto dalle cc.dd. Leggi Bassanini, su cui v., ad es., F.C. RAMPULLA (1997), *La Legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, n. 1, pp. 131 ss. – la base costituzionale della disciplina in parola resieda nelle disposizioni mutuuate nel Titolo V della Costituzione, come riformato a seguito della L. cost. n. 3/2001, che riconoscono pari dignità ai Comuni rispetto agli altri Enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), attribuendo loro l'esercizio delle funzioni di prossimità in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1, Cost. e riconoscendo una serie di potestà di ordine finanziaristico secondo quanto disposto dall'art. 119 Cost. (soprattutto al comma 6).

quale agli artt. 26 e 28 poneva una prima disciplina di dettaglio con riferimento alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane, introducendo il noto principio – in seguito superato, anche a cagione degli scarsi risultati ottenuti¹²⁰ – dell'istituzione dell'Unione di Comuni in vista della successiva fusione¹²¹. Nel vigore della richiamata disciplina, infatti, ha visto la luce il D.L. 25 novembre 1996, n. 599, recante “*Misure urgenti per assicurare i flussi finanziari agli enti locali nel quadro dei trasferimenti erariali per l'anno 1996*”, successivamente convertito con modificazioni nella Legge 24 gennaio 1997, n. 5.

Successivamente il tema dei contributi a sostegno delle forme associative, comprese le Comunità montane, è stato toccato tangenzialmente in provvedimenti normativi recanti una disciplina molto eterogenea, come accaduto con la Legge 23 dicembre 1996, n. 662¹²², recante “*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*”, nonché con la Legge 23 dicembre 1998, n. 448¹²³, in tema di “*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*”.

¹²⁰ Cfr., autorevolmente, L. VANDELLI (2000), *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, III ed., Maggioli, Rimini, p. 284.

¹²¹ Cfr. G.C. RICCIARDI (2015), *L'antidoto ...*, cit., *passim*; L.P. TRONCONI (2007), *Le Unioni di Comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di rappresentanza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, p. 3.

¹²² Cfr., l'art. 1, comma 164, della richiamata Legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 28 dicembre 1996, il quale dispone quanto segue. “*I contributi erariali ordinari e perequativi per gli squilibri della fiscalità locale spettanti ai comuni, alle province ed alle comunità montane sulla base della legislazione vigente sono attribuiti, per l'anno 1997, con le variazioni di cui al comma 156 e con le seguenti ulteriori variazioni: a) incremento del fondo ordinario dell'importo complessivo di lire 212.100 milioni, pari per ciascun comune e provincia all'1,239 per cento dei contributi ordinari definitivamente attribuiti per l'anno 1995; b) incremento del fondo ordinario dell'importo complessivo di lire 281.000 milioni, spettante ai soli enti che hanno subito la riduzione dei trasferimenti nel 1995 ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e da ripartire in misura proporzionale ai contributi erariali assegnati per il 1996 a tale titolo; c) incremento del fondo ordinario dell'importo di lire 10.000 milioni, da destinare alla provincia di Catanzaro per lire 3.850 milioni, alla provincia di Forlì per lire 3.150 milioni ed alla provincia di Vercelli per lire 3.000 milioni; d) incremento del fondo ordinario dell'importo di lire 3.000 milioni per l'erogazione di contributi per la fusione e l'unione di comuni, da attribuire con le modalità ed i criteri a tale titolo stabiliti per il 1996; e) riduzione del fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale di un importo complessivo pari a lire 506.100 milioni per il finanziamento degli incrementi previsti dalle lettere a), b), c) e d)”.*

¹²³ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 1998. All'art. 31, comma 12, della Legge n. 448/1998 si prevedeva, infatti, che: “*A valere sulle risorse aggiuntive createsi ai sensi dell'articolo 49, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono destinati al finanziamento delle unioni e delle fusioni tra comuni 10 miliardi di lire per il 1999, 20 miliardi di lire per il 2000 e 30 miliardi di lire per il 2001. Per le medesime finalità sono altresì destinate risorse pari a 3 miliardi di lire per ciascun anno del triennio 1999-2001*”.

Tuttavia, si deve all'art. 6, comma 8, della Legge 3 agosto 1999, n. 265¹²⁴, il richiamo all'adozione, con apposita disciplina regolamentare introdotta mediante decreto del Ministero dell'Interno, dei criteri per l'utilizzo delle risorse allora previste dall'articolo 31, comma 12, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448, successivamente fissati in concreto con D.M. 1° settembre 2000, n. 318¹²⁵, recante il "*Regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali*". La menzione di tale decreto assume particolare rilievo ai fini della presente trattazione in quanto, seppur nel testo coordinato con le successive modifiche introdotte mediante D.M. 1° ottobre 2004, n. 289, la richiamata disciplina regolamentare costituisce la base giuridica di riferimento dell'attuale assetto regolatorio nazionale dei Fondi statali all'associazionismo comunale nonché, in particolare, dei criteri di utilizzo e ripartizione dei contributi erariali disponibili sia per il finanziamento delle procedure di fusione di Comuni, che erogabili alle Unioni di Comuni ed alle Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali.

Per quanto attiene all'ammontare complessivo dei fondi, l'art. 1, comma 2, del testo regolamentare prevede che le somme di cui si compone il Fondo per l'associazionismo – o più correttamente, i fondi erariali annualmente a ciò destinati – siano ripartite:

- per il 15% alle procedure di fusione;
- per il 60% alle Unioni di Comuni;
- e per il 25% alle Comunità montane che esercitino in forma associata funzioni amministrative comunali.

Si sancisce al comma successivo, inoltre, il principio per cui, in caso di utilizzo solamente parziale delle somme annualmente apprestate per ciascuna fattispecie, le giacenze accertate possano sostenere alcuna delle altre destinazioni previste per la quale si fosse venuta a verificare un'insufficienza dei relativi fondi a sostegno.

La disciplina regolamentare precisa, per ciascuna fattispecie associativa, le modalità di calcolo del contributo ammissibile. Tralasciando il tema delle procedure di fusione, estranee alle tematiche del presente lavoro, possiamo dunque richiamare la disciplina riguardante le Unioni di Comuni e le Comunità montane.

a) I criteri di calcolo del contributo statale di Unioni di Comuni e Comunità montane

Quanto alle Unioni di Comuni, ai sensi dell'art. 2, queste sono eleggibili alla percezione di contributi (entro la percentuale poc'anzi richiamata del 60%) in ragione dei seguenti fattori:

- a) popolazione dell'Unione dei Comuni (su cui cfr. art. 3);
- b) al numero di Comuni facenti parte dell'Unione (su cui cfr. art. 4);
- c) ai servizi esercitati in forma associata (su cui cfr. l'art. 5).

¹²⁴ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 183 del 6 agosto 1999.

¹²⁵ Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 3 novembre 2000.

I parametri di calcolo previsti per le Unioni di Comuni sono più compositi rispetto a quanto statuito per le Comunità montane. Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 4, alle Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali è attribuito un contributo calcolato (solamente) in base ai servizi esercitati in forma associata secondo quanto previsto dall'articolo 5, poc'anzi richiamato, naturalmente nei limiti della percentuale del 25% sui fondi complessivi all'uopo istituiti.

Da un punto di vista procedurale, la richiesta di contributo deve essere trasmessa entro il 30 settembre dell'anno di prima istituzione delle Unioni, di ampliamento delle stesse o di conferimento di nuovi servizi e il contributo è attribuito entro il 31 ottobre, in proporzione al periodo temporale di istituzione. Ove *medio tempore* l'esercizio associato di funzioni abbia termine, l'Ente deve darne immediata comunicazione onde evitare la percezione di somme non dovute¹²⁶. La richiesta di contributo è trasmessa anche per le Comunità montane entro il 30 settembre – in sede di primo conferimento in forma associata di servizi comunali alle Comunità montane o di nuovi conferimenti – ai fini dell'attribuzione entro il 31 ottobre dello stesso anno. Anche per le Comunità montane la determinazione avviene in proporzione al periodo di esercizio in forma associata, vigente l'obbligo di notifica dell'avvenuto scioglimento della gestione associata.

Per quanto riguarda sia le Unioni di Comuni che le Comunità montane, il contributo determinato secondo i tre criteri indicati – uno solamente per le Comunità montane, rappresentato dalla gestione di servizi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) – può essere aumentato del 5% in presenza di condizioni territoriali particolari¹²⁷ ed in caso di insufficienza dei fondi erariali rispetto alle domande pervenute, può essere proporzionalmente ridotto.

Venendo al dettaglio dei tre criteri citati rilevanti ai fini della determinazione del *quantum*, l'art. 3 prevede 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”, con la prospettiva della rideterminazione¹²⁸ per il caso della variazione del numero di Comuni aderenti all'Unione e, comunque, secondo una ripartizione in scaglioni percentuali strettamente legata alla dimensione demografica dell'Ente¹²⁹.

¹²⁶ Agli Enti che inviano la richiesta di contributo successivamente il termine del 30 settembre, purché non oltre il 31 dicembre, viene attribuito per lo stesso anno e per il successivo un contributo limitato alle disponibilità di fondi risultanti a seguito dei riparti ordinari.

¹²⁷ Si tratta del caso nel quale l'Unione di Comuni coincide esattamente con gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni individuati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

¹²⁸ In verità, si prevede altresì che vi sia una rideterminazione decennale della contribuzione.

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, le percentuali che occorre applicare sono le seguenti: a) 5% per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva sino a 3.000 abitanti; b) 6% per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva da 3.001 a 5.000 abitanti; c) 7% per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva da 5.001 a 10.000 abitanti; d) 8% per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva da 10.001 a 15.000 abitanti; e) 9% per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva da 15.001 a 20.000 abitanti; f) 5% per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva da 20.001 a 30.000 abitanti; g) 3%

Inoltre ai sensi dell'art. 4, a ciascuna Unione di Comuni, in relazione al numero dei Comuni associati (rilevanti secondo una scala crescente e con rideterminazione per il caso di variazione del numero di Comuni aderenti alla forma associativa) spetta – in base alla popolazione dei Comuni interessati, quindi integrando il parametro precedentemente richiamato – un contributo per abitante pari ad una percentuale del valore nazionale medio per abitante dei contributi erariali.

Le percentuali da applicare nel caso concreto ex art. 4 del D.M. n. 318/2000, come a sua volta modificato dal D.M. 289/2004 sono, dunque, le seguenti:

- a) 5% per le Unioni di Comuni costituite da 2 Comuni;
- b) 7% per le Unioni di Comuni costituite con un massimo di 4 Comuni;
- c) 8% per le Unioni di Comuni costituite con un massimo 10 Comuni;
- d) 10% per le Unioni di Comuni costituite con oltre 10 Comuni.

Quanto al terzo criterio di determinazione dei contributi – valevole sia per le Unioni dei Comuni che per le Comunità montane e fondato sui servizi esercitati in forma associata – l'art. 5 richiede per entrambe le tipologie di Enti che, nei termini già indicati per la presentazione della richiesta di ammissione al contributo, sia contestualmente trasmessa apposita certificazione attestante i servizi gestiti in forma associata¹³⁰. La notifica dei servizi gestiti associativamente avviene in conformità all'assetto derivante dall'ultimo rendiconto approvato dai singoli Enti locali, vale a dire in ragione dei dati finanziari (i.e. la spesa certificata in ragione di ciascun servizio); ove i Comuni non dispongano della necessaria attestazione, questi dovranno indicare i “[...] dati di previsione corredati da apposita relazione esplicativa, in modo analitico, dei dati stessi”. Anche in ordine al terzo criterio si prevede una ripartizione percentuale legata al numero (crescente) dei servizi, sicché ciascuna Unione di Comuni o Comunità montana saranno destinatarie di un contributo avente la seguente entità:

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

I valori indicati risultano ulteriormente incrementati del 5% allorché si produca certificazione di spesa – anche esclusiva rispetto al catalogo dei servizi in astratto gestibili a

per le Unioni di Comuni con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti; g bis) 3% per le Unioni di Comuni ove siano presenti almeno 2 Comuni superiori a 5.000 abitanti.

¹³⁰ Giova precisare che ai sensi dell'art. 5, comma 4 ter “Per la determinazione del contributo spettante alle unioni di comuni nelle fattispecie di cui al comma 1, le spese certificate dai singoli comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono calcolate con riferimento alla spesa media nazionale per abitante sostenuta dai comuni sino a 5.000 abitanti. Tale spesa è moltiplicata per il numero di 5.000 abitanti”.

livello intercomunale – per la gestione associata dei servizi di Anagrafe e Stato civile, Ufficio tecnico, Urbanistica e Gestione del territorio e Polizia locale. L'incremento è innalzato al 10% qualora vengano conferite integralmente in gestione associata una o più funzioni composte da due servizi¹³¹.

Ricevuto il contributo, Unioni e Comunità montane sono tenute a dimostrare l'effettivo avvio della funzionalità dei servizi per i quali è stato attribuito il contributo statale, sulla base della valutazione di elementi specifici contemplati in apposita disciplina regolamentare ministeriale, certificando in ogni caso le spese correnti ed in conto capitale sostenute nel primo anno di esercizio congiunto. L'art. 5, comma 4 *quater*, terzo periodo, stabilisce che “[o]ve dette spese risultino inferiori di almeno il 10 per cento di quelle certificate per ottenere il contributo nelle fattispecie di cui al comma 1, tale differenza è recuperata in sede di attribuzione dei successivi contributi annuali. In tale caso il recupero è proporzionale al rapporto esistente tra le spese certificate per le fattispecie di cui al comma 1 ed il contributo spettante ai sensi del presente articolo”, salvo il caso di accertamento del mancato esercizio in forma associata, nel quale il contributo è revocato *tout court* a prescindere dal fatto che si tratti di Unioni di Comuni¹³² o Comunità montane.

Per vero, il Decreto ministeriale sancisce, altresì, che al verificarsi di quanto riportato con riferimento all'art. 5, comma 4 *quater*, la contribuzione venga rideterminata su base triennale in ragione “[...] dei dati relativi alle spese correnti ed in conto capitale impegnate per i servizi esercitati in forma associata attestata dalle unioni di comuni e dalle comunità montane, nonché in relazione al miglioramento dei servizi misurato sulla base di parametri” ministeriali¹³³, ad eccezione del frangente in cui vi sia una variazione del novero dei servizi gestiti in forma associata, che impone *in re ipsa* la rideterminazione.

¹³¹ I servizi sono individuati ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194.

¹³² In particolare, si prevede nel Decreto ministeriale che “per le unioni di comuni il raffronto è effettuato tra le spese prese in considerazione ai fini dell'attribuzione del contributo per le fattispecie di cui al comma 1 e le spese sostenute nel primo anno di funzionamento definite secondo i criteri di cui al comma 5 bis”.

¹³³ Fissati, ancora una volta con il decreto di cui all'art. 5, comma 2. Nel medesimo articolo, si completa la disciplina richiamata prevedendo che “5 bis. Il contributo da rideterminare triennialmente nei confronti delle unioni di comuni ai sensi del comma 5 è calcolato in misura pari al prodotto della spesa media per abitante certificata per il numero degli abitanti dei singoli comuni facenti parte dell'unione, considerando comunque la popolazione di ciascun ente sino ad un massimo di 5.000 abitanti. In sede di rideterminazione triennale del contributo, dalle spese certificate dalle unioni di comuni sono detratte quelle attribuibili ai comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti. A tale fine la spesa da detrarre è pari al prodotto risultante tra la spesa media per abitante delle unioni di comuni e la popolazione dei comuni superiori a 30.000 abitanti. 5 ter. Ove le unioni di comuni e le comunità montane non trasmettano la certificazione di cui al comma 5, la quota del contributo determinata ai sensi del presente articolo e le quote di contributo di cui agli articoli 3 e 4 sono sospese con la possibilità della corresponsione delle stesse, all'atto della presentazione della certificazione, solo ove residuino fondi disponibili”.

Infine, è contemplata anche la distinta fattispecie nella quale la spesa complessiva media per abitante preordinata alla gestione dei servizi in Unione o Comunità montana risulti superiore alla spesa media nazionale per abitante: in questo caso, gli Enti che certificano un tale aumento di spesa ottengono per converso un incremento del 5% del contributo.

b) Ancora sulla disciplina statale. La Conferenza Unificata del 2006 e le successive Deliberazioni (cenni)

Il quadro sinora rappresentato necessita dell'ulteriore specificazione derivante da quanto statuito in seno alla Conferenza unificata - Repertorio atti n. 936 del 1° marzo 2006¹³⁴, laddove all'articolo 2 si definisce la destinazione delle risorse statali da ripartire alle Regioni. In particolare, al comma 1, dispone che: *“Le risorse per le quali la legge dello Stato prevede una specifica destinazione per Unioni di Comuni e Comunità Montane sono gestite dalle Regioni, secondo le loro discipline, nel rispetto di tale destinazione e della presente intesa”*.

Sulla base di tale disposto, dunque, le Regioni hanno potuto procedere alla ripartizione applicando la propria normativa di settore. Inoltre, in quella sede sono stati specificati:

- i criteri di riparto delle risorse tra le Regioni;
- i requisiti cui dovranno attenersi le discipline normative regionali;
- le modalità in base alle quali la Conferenza Unificata individua le Regioni, le cui discipline normative corrispondono ai requisiti per la gestione regionale delle risorse statali individuate.

L'accordo in parola ha rappresentato negli anni la base giuridica delle progressive Deliberazioni, assunte dalla Conferenza Unificata, aventi ad oggetto l'individuazione (per l'anno in corso) delle Regioni destinatarie delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, di cui all'articolo 4 della menzionata Intesa avente ad oggetto i nuovi criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale.

Con riferimento ai recenti svolgimenti, è possibile richiamare il comunicato della Direzione centrale della finanza locale del Viminale relativo al pagamento del contributo statale per l'anno 2017, a sostegno dell'associazionismo comunale alle Regioni che hanno sottoscritto l'Intesa del 9 marzo 2017¹³⁵ sancita in sede di Conferenza Unificata, all'esito della quale è ora possibile avere il quadro dell'anno 2017 relativo agli importi attribuiti a ciascuna Regione assegnataria dei contributi statali regionalizzati.

¹³⁴ Cfr. Intesa n. 936 del 1° marzo 2006 avente ad oggetto *“Intesa in ordine ai nuovi criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, attuativa dell'intesa sancita con atto 873 del 28 luglio 2005. Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131”* con la quale, in sede di Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, Province autonome e Enti locali, sono stati stabiliti i criteri di ripartizione delle menzionate risorse.

¹³⁵ Deliberazione concernente l'individuazione, per l'anno 2017, delle Regioni di cui all'articolo 4 dell'intesa in ordine ai nuovi criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, sancita con atto n. 936 del 1° marzo 2006. *Deliberazione, ai sensi dell'articolo 4 dell'intesa sancita con atto n. 936 del 1° marzo 2006*. Repertorio atti n. 25/CU del 9 marzo 2017.

2.2. La disciplina normativa regionale e i provvedimenti amministrativi attuativi

La Regione Lombardia si è dotata già da anni di una disciplina normativa a sostegno delle forme associative finalizzata all'alimentazione di un apposito fondo regionale, che può essere denominato in questa sede come "fondo regionale autonomo", allo scopo di differenziarlo, come in effetti è nello stato dell'arte, dal fondo statale regionalizzato, cioè finanziato da risorse statali, benché distribuito dalla Regione di appartenenza delle forme associative interessate.

Segnatamente, il testo di riferimento è costituito dalla Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19, recante il "*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*", come specificata dal Regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2 in materia di "*Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19*".

La finalità principale della disciplina richiamata, per quanto interessa in questa sede, consta della promozione e del sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi tra i Comuni lombardi preordinati alla garanzia della continuità dei servizi, di una gestione efficace, efficiente ed economica, propedeutica a favorire lo sviluppo del dinamismo associativo. Si stabilisce all'art. 1, comma 4, della L.r. n. 19/2008, inoltre, che costituiscono "*ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione la zona omogenea per i territori montani e il territorio dell'insieme dei comuni afferenti a ciascuna azienda sociosanitaria territoriale, secondo l'allegato 1 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), per gli altri territori*".

La rilevanza delle Comunità montane anche in ambito associazionistico emerge da quanto sancito dall'art. 9, comma 3, della L.r. n. 19/2008, laddove si prevede che "*La comunità montana, oltre alle funzioni conferite dalla legge, può gestire in forma associata funzioni e servizi delegati dai comuni e, quando previsto, dalla provincia, dandone comunicazione alla Regione. Ogni funzione o servizio gestito in forma associata dalla comunità montana è regolato da apposita convenzione, che ne determina le modalità e condizioni di svolgimento, l'imputazione delle relative spese, incluse quelle riferibili all'organizzazione, nonché gli obblighi reciproci degli enti*", e con la quale si prevede eventualmente l'istituzione di appositi Uffici in seno alla Comunità montana stessa, ferma restando l'opzione per i Comuni di avvalersi sia di quelli istituiti *ad hoc*, che di quelli già esistenti, ai sensi del comma 3 bis. Alle gestioni associate riferite alla Comunità montane possono, inoltre, aderire anche i Comuni limitrofi alla comunità montana, purché non appartenenti ad altra Comunità montana¹³⁶.

¹³⁶ Peraltro, ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 2, della L.r. n. 19/2008 "*1. I rapporti tra comuni che fanno parte di una stessa comunità montana e quelli di ciascun comune con altri enti sono regolati secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia, tenuto conto delle forme di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi. 2. Per la gestione associata delle funzioni, non possono essere destinatarie*

c) La disciplina lombarda di sostegno alle forme associative: cenni in merito al Fondo regionale autonomo e al Fondo statale regionalizzato.

La L.r. n. 19/2008 presenta un Titolo III, che pone la disciplina in materia di “*Unioni di Comuni Lombarde e gestione associata di funzioni e servizi comunali*” ed è introdotto dall’art 16, ai sensi del quale i Comuni lombardi possono esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato attraverso le Unioni di Comuni Lombarde (UCL), le Comunità montane (CM), nonché mediante altre forme associative. Colpisce immediatamente il mancato inserimento, tra le tipologie di gestione associata individuata dalla Legge lombarda, delle Unioni di Comuni di cui all’art. 32 TUEL, rispetto alle quali – pur rientrando evidentemente nelle “*altre forme associative*” ed essendo concretamente insediate in più unità sul territorio regionale – si coglie la tendenziale estraneità alla trama normativa plasmata dal Legislatore lombardo in tema di associazionismo.

Per ciascuna funzione o servizio, il Comune può partecipare ad una sola forma associativa ed ogni comune può aderire ad una sola Unione di Comuni Lombarda (art. 17). Segnatamente, le Unioni di Comuni Lombarde riescono ampiamente disciplinate dall’art. 18, ai sensi del quale “*i comuni che aderiscono ad un’unione di comuni lombarda esercitano in gestione associata almeno cinque delle funzioni fondamentali*” (comma 2); l’Unione di Comuni Lombarda può presentare richiesta per accedere ai contributi regionali relativi a funzioni e servizi a essa trasferiti (comma 9), mentre competono all’Unione gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi relativi ai servizi affidati (comma 10).

Ai sensi dell’art. 19 della L.r. n. 19/2008, La Regione incentiva lo sviluppo di forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali, destinando contributi specifici prioritariamente a favore delle Unioni di Comuni Lombarde – richiamate dall’art. 19, comma 1, lett. a) – nonché, in seconda battuta, giusta l’introduzione nell’ordinamento dell’art. 9, comma 1, lett. a) della L.r. 26 maggio 2017, n. 15, preordinato ad applicare l’istanza di regionalizzazione dei fondi statali all’associazionismo, alle “*unioni di comuni diverse da quelle di cui alla lettera a) e comunità montane, limitatamente ai contributi di cui all’articolo 20 ter*”, ferma restando la potestà regionale di eventualmente disporre contributi a favore di forme associative intercomunali anche diverse da quelle menzionate, benché in costanza di alcuni criteri di allocazione di tali diverse risorse¹³⁷.

di incentivi regionali le unioni di comuni lombarde o altre forme associative aventi ambiti territoriali coincidenti con le zone omogenee, in coerenza con il principio di non sovrapposizione di più enti associativi”.

¹³⁷ Cfr. l’art. 19, comma 2, della L.r. n. 19/2008, per come sostituito dall’art. 1, comma 1, lett. c) della L.r. 30 dicembre 2014, n. 35 e successivamente modificato dall’art. 9, comma 1, lett. b) della L.r. 26 maggio 2017, n. 15, ai sensi del quale “*2. La Regione può disporre contributi a favore di forme associative intercomunali, diverse da quelle di cui al comma 1. La Giunta regionale definisce condizioni e requisiti per l’accesso ai contributi, nonché le modalità di erogazione e di determinazione delle priorità di finanziamento, nell’ambito della disponibilità delle risorse allocate alla missione 18 “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali” - programma 01 “Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali” - Titolo 1 del bilancio regionale*”.

I criteri e la soglia di accesso per l'assegnazione (dei soli) contributi regionali – diversi da quelli statali regionalizzati e, in quanto tali, appoggiati su apposito Fondo regionale autonomo – destinati (esclusivamente) a favore delle Unioni di Comuni Lombarde¹³⁸, sono stabiliti nel dettaglio dall'art. 20 della L.r. n. 19/2008, il quale rimanda alla disciplina riportata nel Regolamento regionale n. 2/2009 con riferimento alla durata del contributo, alle modalità di erogazione e revoca del contributo, nonché all'individuazione dei servizi riferiti alle funzioni oggetto del contributo.

L'art. 20, comma 3, costituisce norma di fondamentale importanza per la presente ricognizione, dal momento che introduce una prima indicazione delle determinanti concernenti l'erogazione dei contributi e la determinazione della relativa entità, sancendo che il regolamento tiene conto dei seguenti fattori:

- a) esercizio di ulteriori servizi e funzioni rispetto a quelli ricompresi nelle funzioni fondamentali comunali¹³⁹;
- b) numero delle funzioni e tipologia dei servizi associati;
- c) popolazione residente nei comuni aderenti e numero di comuni coinvolti;
- d) presenza nell'Unione (UCL) di Comuni a svantaggio medio ed elevato ai sensi dell'articolo 2, della legge regionale 5 maggio 2004, n. 11¹⁴⁰;
- e) presenza nell'Unione (UCL) di Comuni non soggetti all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali¹⁴¹;
- f) presenza di un unico Segretario per l'Unione e per un numero cospicuo dei Comuni appartenenti all'Unione;
- g) densità della popolazione residente nei Comuni aderenti;
- h) modalità di gestione che prevedano l'affidamento delle funzioni e dei servizi a uno o più Uffici Unici in sostituzione degli uffici dei Comuni associati;
- i) differenze di capacità tributaria calcolata sulla base imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IMU.

Ai sensi dell'art. 20 bis della L.r. n. 19/2008, inoltre, la Giunta regionale disciplina i termini e le modalità per l'iscrizione e la gestione del Registro regionale delle Unioni di Comuni Lombarde (RUCL), istituito dal medesimo articolo. Si tratta di una norma di sicuro rilievo, soprattutto alla luce del fatto che l'iscrizione al registro costituisce “*condizione per l'accesso ai contributi*”.

Veniamo ora all'analisi, seppur sommaria, della disciplina regolamentare relativa ai contributi autonomi regionali. Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento regionale n. 2/2009, possono

¹³⁸ L'Unione di Comuni Lombarda destinataria dei contributi regionali dovrà trasmettere alla Regione una relazione sull'andamento dei servizi erogati in forma associata, redatta secondo le modalità previste dal regolamento regionale.

¹³⁹ Ci si riferisce alle funzioni di cui all'articolo 14, comma 27, del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010.

¹⁴⁰ Cfr. Legge regionale 5 maggio 2004, n. 11, recante “*Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia*”.

¹⁴¹ Ai sensi dell'articolo 14 del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010.

accedere ai contributi e presentare domanda di concessione del contributo secondo le condizioni e le modalità stabilite dal Regolamento, le (sole) Unioni iscritte nel Registro regionale delle Unioni di Comuni Lombarde. Queste ultime accedono ai contributi in presenza di entrambe le seguenti condizioni, necessarie e non sufficienti l'una rispetto all'altra:

- a) esercizio¹⁴², per tutti i Comuni aderenti di almeno cinque delle funzioni fondamentali e di tutti i servizi ad esse riferite elencati nella tabella "2" dell'Allegato A;
- b) esercizio della funzione A) "*Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo*" e della funzione D) "*Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale*" di cui alla tabella "2" dell'Allegato A, per tutti i Comuni aderenti con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione fino a 3.000 abitanti per i Comuni appartenuti o appartenenti a comunità montana.

Naturalmente, è bene precisare che laddove si prendano in considerazione correntemente i contributi autonomi regionali, ci si riferisce in assenza di ulteriori qualificazioni ai contributi ordinari annuali¹⁴³, finalizzati al sostegno delle spese necessarie allo svolgimento della gestione associata di funzioni e servizi comunali riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato.

Ai sensi dell'art. 5 del R.r. n. 2/2009, il contributo annuale ordinario è corrisposto, ad esercizio in corso, a copertura delle spese di erogazione dei servizi riferiti a ciascuna funzione oggetto del contributo¹⁴⁴. Ai fini dell'erogazione del contributo menzionato l'Unione di Comuni deve:

- a) esercitare almeno cinque funzioni, da parte di tutti i Comuni aderenti, tra quelle elencate nella tabella "2" dell'Allegato A, unitamente all'esercizio per tutti i Comuni aderenti con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione fino a 3.000 abitanti per i comuni appartenuti o appartenenti a comunità montana, della funzione A) e della funzione D);
- b) esercitare per almeno due Comuni ogni eventuale funzione fondamentale, ulteriore alle cinque di cui alla lett. a), e ogni eventuale servizio non riferito a funzioni fondamentali di cui alla tabella "2" dell'Allegato A.

Il contributo definitivo, stando a quanto sancito dal comma 3, "*è costituito dalla sommatoria del contributo base di cui al comma 4*¹⁴⁵, *computato per servizio e per comune, e dalle*

¹⁴² Ai sensi dell'articolo 18, comma 2 della L.r. n. 19/2008.

¹⁴³ Come noto, infatti, esistono anche dei contributi straordinari preordinati al sostegno delle spese di investimento necessarie per l'avvio e per la continuità della gestione associata di funzioni e servizi comunali riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato. Viene erogato ai sensi dell'art. 7 del Regolamento regionale n. 2/2009 per un importo massimo di 20.000 euro annuali.

¹⁴⁴ Per come elencati nella tabella "2" dell'Allegato A.

¹⁴⁵ L'art. 5, comma 4, del Regolamento, in particolare, asserisce che: "*Il contributo base è calcolato per ciascun comune moltiplicando il peso attribuito ad ogni servizio indicato nella tabella di cui al comma 1, per un valore di € 0,10 per i primi tre anni di esercizio della gestione associata per ciascun residente in ogni comune associato. Il valore di cui al precedente periodo decresce progressivamente di €*

maggiorazioni determinate, ai sensi dell'articolo 6, in base ai criteri di cui al comma 3 dell'articolo 20 della l.r. 19/2008". Si tratta, come di intuisce, di un meccanismo che prende in considerazione anzitutto la dimensione demografica dell'Ente, accompagnando tale valore al peso astrattamente conferito dalla normativa ad ogni singolo servizio e che individua dei correttivi incrementali attraverso specifiche maggiorazioni tassativamente previste dal successivo art. 6¹⁴⁶, nonché istanze di decremento connesse all'estensione temporale della gestione associata.

0,02 per anno, fino ad un valore minimo di € 0,02 per gli anni successivi. Ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 (Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia), il valore di € 0,10 è raddoppiato a € 0,20 per i piccoli comuni lombardi. Per questi comuni decresce fino ad un valore minimo di € 0,04".

¹⁴⁶ Si riporta per completezza quanto prescritto dall'art. 6 del R.r. n. 2/2009, ai sensi del quale: "1. Alla somma computata ai sensi dell'articolo 5, comma 4, sono apportate maggiorazioni calcolate sul contributo base, distinte per servizio e per comune e calcolate separatamente in base ai seguenti criteri: a) esercizio di ulteriori servizi rispetto a quelli ricompresi nelle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del d.l. 78/2010; b) numero delle funzioni e tipologia dei servizi associati; c) numero dei comuni coinvolti nella gestione associata; d) presenza nell'unione di comuni a svantaggio medio ed elevato ai sensi dell'articolo 2, della l.r. 11/2004; e) presenza nell'unione di comuni che superano la soglia demografica di 5.000 o di 3.000 abitanti per i comuni appartenenti o appartenuti a comunità montana; f) presenza di un unico segretario per l'unione e per tutti i comuni dell'unione per le unioni fino a 3 comuni, per almeno 3 comuni per le unioni con più di 3 comuni; g) densità della popolazione residente nei comuni aderenti; h) modalità di gestione che prevedano l'affidamento delle funzioni e dei servizi a uno o più uffici unici in sostituzione degli uffici dei comuni associati; i) differenze di capacità fiscale calcolata sulla base imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IMU. 2. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo in base al criterio di cui al comma 1, lett. a), nella misura dell'1 per cento per ogni servizio non riferibile a funzioni fondamentali elencato nella tabella "2" dell'Allegato A. 3. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera b), calcolata relativamente al numero delle funzioni, in base alle percentuali indicate nella tabella "3" dell'Allegato A. 4. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera c), calcolata in base alle percentuali indicate nella tabella "4" dell'Allegato A. 5. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera d), per il singolo comune in misura pari al 3 per cento, se classificato a elevato livello di svantaggio, e pari all'1 per cento, se classificato a medio livello di svantaggio ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 11/2004. 6. La maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera e), è per il singolo comune per ogni servizio all'unione, in misura pari al 5 per cento. 7. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera f), erogata in presenza di un unico segretario per tutti i comuni dell'unione per le unioni fino a tre comuni o per almeno 3 comuni per le unioni con più di 3 comuni, ed è calcolata nella misura del 2 per cento per ogni comune aderente all'unione con un unico segretario. 8. La maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera g) è calcolata nella misura del 2 per cento a ciascun comune con densità inferiore a 400 residenti per chilometro quadrato, aderente all'unione. 9. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo nella misura del 40 per cento in base al criterio di cui al comma 1, lettera h), quando l'insieme delle attività di cui si compone il servizio viene trasferito e unificato presso un ufficio unico dell'unione, dotato di un unico responsabile, al cui funzionamento i comuni provvedono principalmente con il macroaggregato "trasferimenti" nella spesa corrente del bilancio relativa a tale servizio. La maggiorazione è calcolata se il personale dell'ufficio unico è dipendente di ruolo dell'unione. L'importo della maggiorazione è recuperato nel saldo del contributo dell'anno successivo nel caso in cui si dovessero rilevare spese relative ai macroaggregati "personale" e "acquisizione di servizi" nel conto consuntivo dell'anno di riferimento, anche in uno solo dei comuni aderenti, in riferimento al servizio trasferito all'ufficio unico. Non sono considerate le spese per "acquisizione di servizi" che ai sensi della normativa vigente in materia sono attribuite alla competenza del singolo comune. 10. L'unione percepisce una maggiorazione

Le domande presentate alla Regione dagli Enti interessati, che dimostrano il possesso dei requisiti ai sensi della L.r. n. 19/2008 e del presente Regolamento, sono dichiarate ammissibili a contributo con decreto del dirigente della struttura regionale competente (art. 13, ult. comma), la quale adotta il provvedimento di concessione del contributo entro novanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione della domanda (art. 14). Il contributo può essere ridotto per ragioni tassative¹⁴⁷ negli anni successivi a quello di prima assegnazione.

Un altro passaggio di rilievo della disciplina regolamentare in materia di contributi consta di quanto stabilito dall'art. 18 del R.r. n. 2/2009, in materia di revoca del contributo. Infatti, l'articolo in parola definisce la nozione dell'istituto, prevedendo che revoca costituisca il *“provvedimento adottato dal dirigente della struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, su proposta del dirigente dell'ufficio territoriale regionale, competente per territorio, presso il quale è stata presentata la domanda di contributo, con il quale si dispone che il contributo concesso deve essere in tutto o in parte restituito”*.

Segnatamente, la revoca del contributo può essere totale o parziale¹⁴⁸. Si ha revoca totale del contributo regionale ordinario per il caso di *“mancata trasmissione del rendiconto annuale dell'esercizio finanziario dell'anno precedente a quello di concessione del contributo e della relazione annuale ai sensi dell'art. 9”* nonché, soprattutto, laddove si verifichi la perdita dei requisiti di cui all'art. 2, commi 1, 2 e 3: tale fattispecie risulta rispettivamente integrata dal venir meno dell'iscrizione al Registro regionale delle Unioni di Comuni lombarde, dal mancato rispetto degli ambiti territoriali di riferimento di cui all'articolo 17, comma 2, della L.r. n. 19/2008 in assenza di apposita deroga, ai fini dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi, nonché dal mancato esercizio di almeno cinque funzioni fondamentali comunali e dal mancato esercizio di entrambe le due funzioni vincolate da esercitarsi obbligatoriamente in forma associata ai fini dell'eleggibilità al contributo – vale a dire le funzioni “A” e “D” – per

del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera i), che viene determinata secondo i criteri e con le modalità di cui all'Allegato “C ter”. La maggiorazione è calcolata per ciascun comune con capacità fiscale inferiore a quella media regionale nella misura del valore della capacità fiscale di ciascun comune fino ad un massimo del 10 per cento. Il dirigente della struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, annualmente approva un decreto che aggiorna la percentuale della maggiorazione dovuta ai comuni aderenti, anche avvalendosi degli enti di cui all'Allegato A1, sezione 1, della l.r. 30/2006, ai sensi dell'articolo 1, commi 1 ter e 1 quater della medesima legge”.

¹⁴⁷ Cfr., in particolare, l'art. 16, commi 2 e 2 bis, ai sensi dei quali: *“2. Gli importi dei contributi successivi alla prima annualità sono proporzionalmente ridotti rispetto alle somme concesse nell'anno precedente qualora, sulla base della rendicontazione trasmessa, non sia comprovata una spesa uguale o superiore al contributo concesso a titolo di anticipazione relativamente a ciascun servizio. 2 bis. L'importo complessivo del contributo successivo alla prima annualità è ridotto nel caso in cui la somma da decurtare sul singolo servizio sia superiore al contributo concesso a titolo di anticipazione”*.

¹⁴⁸ Cfr., in merito al procedimento di revoca, l'art. 18, comma 4, del R.r. n. 2/2009, il quale sancisce quanto segue: *“4. Il procedimento di revoca del contributo ordinario è avviato con assegnazione all'unione inadempiente di un termine non superiore a 30 giorni entro il quale provvedere all'invio della documentazione richiesta o al ripristino dei requisiti; il provvedimento di revoca è adottato in caso di mancata o incompleta trasmissione nei termini della documentazione richiesta o in caso di mancato ripristino dei requisiti”*.

tutti i Comuni aderenti con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione fino a 3.000 abitanti per i Comuni appartenuti o appartenenti a Comunità montana.

La revoca parziale del contributo ordinario si ha, invece, quando non sia applicabile la riduzione del contributo di cui all'articolo 16, comma 2, in caso di rendicontazione che comprovi una spesa inferiore al contributo concesso a titolo di anticipazione relativamente a ciascun servizio, qualora l'Unione di Comuni non presenti la domanda nell'anno successivo alla concessione del contributo.

Passando alla normativa concernente la regionalizzazione dei fondi statali, la disciplina di cui alla della L.r. n. 19/2008 è stata integrata nello specifico – a cagione dell'entrata in vigore dell'art. 9, comma 1, lett. f) della L.r. 26 maggio 2017, n. 15 – dall'inedito art. 20 ter, il quale prevede espressamente la procedura di adozione delle misure propedeutiche all'erogazione dei contributi statali regionalizzati, sancendo che: *“Con deliberazione della Giunta regionale, sentito il parere della competente commissione consiliare, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, sono stabiliti termini, criteri e modalità per la presentazione delle domande di contributo a valere sulle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, di cui all'intesa n. 936 del 1° marzo 2006, sancita in Conferenza Unificata, e per l'erogazione delle stesse risorse, in caso di relativa regionalizzazione, agli enti di cui all'articolo 19, comma 1, anche in deroga alle disposizioni del regolamento regionale di cui all'articolo 20, comma 1. 2. La deliberazione di cui al comma 1 è approvata entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge recante (Legge di semplificazione 2017) ed è aggiornata, per le annualità successive, in caso di attivazione, da parte della Regione, delle procedure di cui all'articolo 4 dell'intesa di cui al comma 1 [...]”*. Il comma 3, infine, limita a tre anni l'applicabilità del menzionato art. 20 ter, circoscrivendone l'ambito temporale di applicazione al triennio 2017-2019.

Recentemente, con la Deliberazione n. X/6849 del 12/07/2017, è stato approvato da Regione Lombardia lo Schema di protocollo d'intesa Anci-Regione Lombardia recante l'*“Intesa e criteri per la distribuzione regionale della quota assegnata a Regione Lombardia del fondo nazionale per l'associazionismo comunale”*, sul presupposto che Regione Lombardia, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 dell'Intesa n. 936 del 1° marzo 2006, aveva precedentemente richiesto allo Stato la propria partecipazione al riparto delle risorse statali mediante regionalizzazione a sostegno dell'associazionismo comunale¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Del resto, come riportato nella medesima Deliberazione, lo Stato ha comunicato, con PEC del Ministero dell'Interno del 18/05/2017 avente oggetto *“Riparto delle risorse finanziarie destinate alle Regioni a sostegno dell'associazionismo dei comuni e delle Comunità Montane”*, di aver provveduto ad effettuare la ripartizione del contributo erariale in materia assegnando, a favore della Regione Lombardia, l'importo complessivo di Euro 5.511.596,01, in attuazione dell'Intesa n. 936 del 1° marzo 2006 da destinare allo svolgimento della gestione associata di funzioni comunali di Unioni di Comuni e Comunità montane.

La base giuridica del richiamato Protocollo d'Intesa tra Anci e Regione Lombardia può essere individuata, invece, nel fatto che l'Intesa n. 936 del 1° marzo 2006 all'articolo 5, avente ad oggetto la *“Concertazione regioni-enti locali per l'applicazione della presente intesa (lettera c, punto 4 dell'intesa)”* risulta prevedere, tra l'altro, la stipulazione di *“eventuali accordi assunti con le rappresentanze degli enti locali”*.

I punti di maggior rilievo della richiamata Intesa, ferma restando la possibilità di rinnovare la richiesta di regionalizzazione dei Fondi statali all'associazionismo comunali, paiono essere i seguenti.

In primo luogo si esplicitano le caratteristiche del periodo transitorio triennale per la gestione dei fondi statali regionalizzati, entro il quale l'applicazione del Regolamento regionale n. 2/2209 per il riparto regionale ad Unioni di Comuni e Comunità Montane dei fondi statali regionalizzati avverrà con gradualità nell'arco del triennio 2017-2019. Le disposizioni di dettaglio vengono rimandate all'adozione di una Deliberazione della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della L.r. n. 15/2017, recante la metodologia da considerare ai fini della gestione dei fondi statali regionalizzati, al fine di garantirne l'erogazione a tutte le Unioni di Comuni e alle Comunità Montane già costituite e a quelle che si costituiranno nel triennio che associano almeno due programmi per due Comuni aderenti.

Mentre nell'annualità 2017, i fondi statali regionalizzati saranno integralmente erogati con la metodologia poc'anzi descritta, nelle due annualità successive i fondi statali regionalizzati saranno erogati seguendo ancora tale metodologia esclusivamente nelle percentuali che saranno definite in occasione dell'ulteriore accordo che sarà perfezionato da Regione Lombardia ed Anci. Si prevede, inoltre, che *“gli importi non erogati ai sensi del punto 2.d) dei fondi statali regionalizzati, nel 2018 e nel 2019, saranno erogati ai sensi del rr. 2/2009”*, mentre *“nell'annualità 2020 i citati contributi statali saranno integralmente erogati ai sensi del rr 2/2009”*.

In seconda battuta sono stati definiti gli indirizzi cui la successiva Deliberazione si sarebbe dovuta ispirare ai fini dell'erogazione dei fondi statali regionalizzati.

In particolare, nell'Intesa richiamata si prevede espressamente che tali fondi *“saranno erogati ispirandosi alle regole statali definite dal decreto del Ministero dell'Interno del 1° ottobre 2004, riservando una somma minima di € 2.000 a tutte le GA aventi diritto al contributo. A tal fine si considereranno: a) la popolazione legale dell'unione dei comuni e dei comuni associati alle Comunità Montane; b) il numero di comuni facenti parte dell'unione dei comuni o comuni che abbiano delegato la Comunità Montana all'esercizio dei servizi/programmi in forma associata per almeno per due comuni; c) i servizi/programmi esercitati in forma associata per almeno due programmi; d) le spese impegnate e rendicontate per singolo servizio/programma con riferimento all'annualità precedente alla domanda; e) per le CCMM, solo le spese impegnate e rendicontate per singolo servizio/programma svolto in forma associata delegato dai comuni; f) per le Unioni di Comuni costituite nel 2017, o per le Unioni di Comuni, costituite nel 2016 che non hanno approvato il bilancio di previsione e*

pertanto non dispongono del conto consuntivo 2016, sarà considerata la sommatoria degli impegni del titolo I (Spese correnti) e II (Spese in conto capitale) assunti dai comuni aderenti nell'annualità precedente alla presentazione della domanda, per singolo servizio/programma associato”.

Infine, nel Protocollo d'Intesa sono stati definiti gli “*Impegni economici per Regione Lombardia*”, consistenti nel fatto di rifinanziare le risorse destinate all'associazionismo comunale per il triennio 2017-2019 “*con un importo almeno pari allo stanziamento per l'anno 2016 [...]*”¹⁵⁰, nonché, in secondo luogo, di bandire ed erogare i fondi regionalizzati entro il 30 novembre di ogni anno¹⁵¹, con l'obbligo di previsione negli atti regionali, in relazione alla tipologia di beneficio, di specifici indici e criteri di priorità per Unioni e Comunità montane, anche con riserva di una quota parte di tali contributi regionali, al fine di aumentare il complesso delle risorse regionali specificatamente destinate alla gestione associata di servizi comunali da parte di Unioni di Comuni e Comunità Montane, e di incrementare così la quota di fondi statali per l'associazionismo comunale spettante a Regione Lombardia nell'anno successivo¹⁵².

L'Intesa si conclude con l'impegno alla costituzione di un tavolo di confronto sulle modifiche al regolamento regionale n. 2/2009, all'avvio di un monitoraggio congiunto del fondo statale finalizzato alla stabilizzazione della regionalizzazione del medesimo, nonché alla promozione di un'attività di ricerca “[...] *su parametri finanziari e di qualità dei servizi associati*”.

Con la Deliberazione n. X/7028 del 03/08/2017, avente ad oggetto l’“*Approvazione della proposta di termini, criteri e modalità per la presentazione delle domande di contributo a valere sulle risorse statali regionalizzate a sostegno dell'associazionismo comunale e per l'erogazione delle stesse risorse (a seguito di parere della competente commissione consiliare)*”¹⁵³ si è, infine, dato seguito agli indirizzi individuati nella menzionata Intesa intervenuta tra Regione Lombardia e Anci, disciplinando compiutamente anche i profili relativi alla domanda e all'istruttoria del contributo ordinario statale regionalizzato alle Gestioni Associate (c.o.sta.r.G.A.).

¹⁵⁰ Purché “*compatibilmente con le disponibilità del bilancio regionale*”. Sul punto, cfr. punto 4, lett. c) dell'Intesa intervenuta tra Regione e Anci. Appare di rilievo anche l'impegno assunto nella successiva lettera d) di “[...] *aumentare lo stanziamento per i contributi straordinari alle Unioni di Comuni del 2017, nella prima manovra di bilancio utile (assestamento), al fine di garantire il completo pagamento del contributo richiesto, conformemente ai parametri previsti dal rr. 2/2009 anche al fine di incrementare la quota di risorse regionali da rendicontare nel 2018 per l'assegnazione dei fondi statali per l'associazionismo comunale*”.

¹⁵¹ Naturalmente, fatto salvo l'avvenuto trasferimento da parte dello Stato.

¹⁵² Infatti, come verrà esposto *infra*, capp. III e IV, la regionalizzazione dei fondi statali all'associazionismo risulta incardinata su un meccanismo che consente alle Regioni di disporre di tanti più contributi statali da regionalizzare, quanto più ampio riesce lo sforzo della Regione, in termini di erogazione delle risorse autonome regionali effettivamente stanziare, negli anni precedenti.

¹⁵³ Si rileva che la competente commissione consiliare, nella seduta del 1 agosto 2017 ha espresso parere favorevole all'unanimità (v. parere n. PAR 144).

Ai fini della presente ricognizione, assume particolare rilevanza quanto disposto nell'Allegato 2 alla Deliberazione n. X/7028, laddove si ribadisce che il requisito per poter accedere al "c.o.sta.r.G.A." è l'esercizio in forma associata di due o più programmi, per almeno due Comuni. Per tutte le forme associative, l'elenco dei programmi/servizi utili al calcolo del "c.o.sta.r.G.A.", è quello approvato dal D.M. 18 maggio 2017 (allegato M), ai sensi del D. Lgs n. 118/2011, fermo restando che la fase della spesa rilevante è l'impegno.

Nel testo si specifica, peraltro, l'equazione corrispondente al contributo teorico spettante in connessione al singolo programma¹⁵⁴ e si puntualizza che l'erogazione del contributo assegnato

¹⁵⁴ Segnatamente, vi si prevede quanto segue. "Il calcolo del contributo teorico spettante (CTS) si determina dalla sommatoria dei calcoli effettuati per singolo programma (algoritmo). Il contributo teorico spettante per singolo programma è il risultato della seguente equazione: Contributi teorici per singolo programma = $BF + BF\%1 + BF\%2 + BF\%3$ ", con "CTS = Σ di tutti i Contributi teorici per singolo programma" e "Dove: Σ = sommatoria; BF = base finanziaria, ossia somma degli impegni di spesa dei titoli I e II relativi ai programmi/servizi certificati dal certificato al conto consuntivo 2016 (d'ora in poi CCC 2016) o, per le CCMM, da quanto dichiarato nella compilazione della maschera acquisizione dati - fase ripartizione spese CM; BF%1 = Maggiorazione di BF relativamente alla popolazione, come da schema sottostante: a) 5 per cento per le GA costituite o delegate da comuni con popolazione complessiva sino a 3000 abitanti; b) 6 per cento per le comuni con popolazione complessiva da 3.001 a 5.000 abitanti; c) 7 per cento per le GA costituite o delegate da comuni con popolazione complessiva da 5001 a 10.000 abitanti; d) 8 per cento per le GA costituite o delegate da comuni con popolazione complessiva da 10.001 a 15.000 abitanti; e) 9 per cento per le GA costituite o delegate da comuni con popolazione complessiva da 15.001 a 20.000 abitanti; f) 5 per cento per le GA costituite o delegate da comuni con popolazione complessiva da 20.001 a 30.000 abitanti; g) 3 per cento per le GA costituite o delegate da comuni con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti. BF%2 = Maggiorazione di BF relativamente al numero dei comuni associati per singolo programma, come da schema sottostante: a) 5 per cento per le unioni di comuni costituite da due comuni; b) 7 per cento per le unioni di comuni costituite con un massimo di quattro comuni; c) 8 per cento per le unioni di comuni costituite con un massimo 10 comuni; d) 10 per cento per le unioni di comuni costituite con oltre 10 comuni. BF%3 = Maggiorazione di BF relativamente al numero programmi esercitati, come da schema sottostante: a) al 15 per cento delle spese correnti ed in conto capitale certificate ove la GA gestisca in forma associata 2 programmi; b) al 19 per cento delle spese correnti ed in conto capitale certificate ove la GA gestisca in forma associata da 3 a 5 programmi; c) al 26 per cento delle spese correnti ed in conto capitale certificate ove la GA gestisca in forma associata più di 5 programmi; Le percentuali di cui al punto BF%3 sono elevate del 5 per cento se la GA gestisce almeno uno dei seguenti programmi: Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile, Ufficio Tecnico, Urbanistica e assetto del territorio e Polizia locale e amministrativa. La percentuale di incremento spetta anche se l'esercizio associato riguarda solo tali programmi". Fermi restando gli ulteriori tecnicismi ivi richiamati, cui si rimanda, nel testo dell'Allegato alla Deliberazione n. X/7028 si specifica altresì che: "La BF è calcolata considerando il totale degli impegni dei programmi dichiarati come esercitati nel 2017: tali impegni sono desunti dal CCC 2016. Per i nuovi programmi, dichiarati come esercitati nel 2017 e che non hanno impegni nel CCC 2016, il calcolo della BF per detti programmi avverrà attraverso l'abilitazione di una Check-box su ogni nuovo programma esercitato come dettagliato in Tabella A) ed inserendo il valore dello stanziamento previsto dal bilancio di previsione 2017, nella sotto-maschera "nuovi servizi esercitati. [...] Per l'algoritmo di calcolo della maggiorazione riferita alla popolazione (BF%1) si utilizza la popolazione dei soli comuni per cui il programma è esercitato e per la maggiorazione riferita al numero dei comuni (BF%2) si computano i soli comuni per cui il programma è esercitato. [...] Il c.o.sta.r.G.A. da erogare a ciascuna GA è ottenuto dividendo la BF ad essa relativa per il totale delle BF di tutte le GA ammesse al

avviene una sola volta per ciascun Comune, per ogni singolo programma (vale a dire servizio) associato. Da ultimo, si contempla un criterio preferenziale per il caso di “[...] *contemporanea partecipazione del singolo comune ad una CM [Comunità montana] e ad una UC/UCL [Unione di Comuni / Unione di Comuni Lombarda] e in caso di contemporanea gestione degli stessi programmi associati*”, prevedendo che risulta in concreto prevalente la gestione da parte delle Unioni di Comuni ovvero delle Unioni di Comuni Lombarde rispetto a quella delle Comunità Montane, sicché il contributo relativo al singolo programma per il Comune di cui trattasi è assegnato alla Unione di appartenenza del Comune in esame.

2.3. Prime indicazioni sulle convergenze e divergenze tra fondo regionale autonomo e fondo statale regionalizzato. Istanze di modifica normativa

Sia il fondo autonomo per i contributi alle Unioni di Comuni Lombarde (UCL) che il fondo statale regionalizzato per i contributi alle Unioni di Comuni (UC), alle Unioni di Comuni Lombarde (UCL) e alle Comunità montane (CM), hanno base normativa nella L.r. n. 19/2008.

Ai fini della distribuzione del fondo regionalizzato sono state recentemente introdotte, con la L.r. n. 15/2017, una serie di disposizioni nella L.r. n. 19/2008 informate, tra le altre cose, ad una prima integrazione tra i due fondi.

Infatti, come anticipato in precedenza, ai sensi dell’art. 19 della citata Legge «*La Regione incentiva lo sviluppo di forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali, destinando contributi specifici e fornendo supporto tecnico, anche con attività di formazione e accompagnamento, prioritariamente a favore di: a) unioni di comuni lombarde; a bis) unioni di comuni diverse da quelle di cui alla lettera a) e comunità montane, limitatamente ai contributi di cui all’articolo 20 ter. [...] La Regione può disporre contributi a favore di forme associative intercomunali, diverse da quelle di cui al comma 1. La Giunta regionale definisce condizioni e requisiti per l’accesso ai contributi, nonché le modalità di erogazione e di determinazione delle priorità di finanziamento [...]*»¹⁵⁵.

La disciplina è completata dall’art. 20 ter della L.r. n. 19/2008, il quale prescrive alcune indicazioni di prima applicazione proprio con riferimento alla Regionalizzazione delle risorse statali a sostegno dell’associazionismo comunale, limitando infine, al comma 3, ad un periodo

finanziamento e moltiplicandolo per la somma trasferita dallo Stato a Regione Lombardia, pari a 5.511.596,01 nell’annualità 2017”.

¹⁵⁵ Si prevede, in particolare, che ciò si concretizzi “[...] *nell’ambito della disponibilità delle risorse allocate alla missione 18 “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali” - programma 01 “Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali” - Titolo 1 del bilancio regionale*”.

di tre anni l'applicabilità del menzionato art. 20 ter, circoscrivendone l'ambito temporale di applicazione esclusivamente al triennio 2017-2019.

Alla luce delle disposizioni richiamate, si evince già a prima lettura come la L.r. n. 19/2008 definisca con una certa precisione lo *status* giuridico delle Unioni di Comuni Lombarde (UCL) e delle Comunità montane (CM), mentre il terzo soggetto beneficiario delle risorse statali regionalizzate a sostegno dell'associazionismo comunale, vale a dire le Unioni di Comuni costituite ai sensi dell'art. 32 TUEL, si appalesi in una certa misura avulso dal sistema normativo lombardo, benché legittimamente costituite e in concreto operanti sul territorio, anche con i caratteri della monofunzionalità.

Emerge con chiarezza dal quadro delineato che, in assenza di ulteriori disposizioni normative modificative dell'attuale regolamentazione, allo spirare del triennio di applicazione transitoria, cioè a partire dal 2020, i fondi regionalizzati verranno percepiti dalle sole Unioni di Comuni Lombarde (UCL). Infatti, sia il Regolamento regionale n. 2/2009 nato allo scopo di disciplinare i presupposti e la soglia di accesso ai fondi autonomi, che la DGR n. 7028/2017, recante le disposizioni attuative propedeutiche al riparto dei fondi statali regionalizzati, attingono il medesimo fondamento giuridico nella L.r. n. 19/2008, benché, oltre a individuare beneficiari differenti, individuino criteri per la determinazione astratta del contributo assai diversi tra loro.

Del resto, la DGR n. 7028/2017 prevede che la forma associativa ottemperi all'esercizio di soli 2 programmi¹⁵⁶, mentre il Regolamento regionale n. 2/2009 richiede l'esercizio di cinque missioni¹⁵⁷ (di cui due – la I° e la IV° – obbligatorie) con un numero assai consistente di programmi (almeno dodici).

Anche i criteri di fondo sottesi al calcolo astratto del contributo da erogare all'Ente candidato alla percezione, riescono del tutto differenti, anche perché fondati su una *ratio* comparativamente piuttosto diversificata nei due distinti frangenti afferenti alla ripartizione delle risorse statali regionalizzate e delle risorse regionali autonome.

La DGR n. 7028/2017, infatti, si basa in prima battuta sugli impegni di spesa ascrivibili ai titoli I° e II°, pur operando tre maggiorazioni ottenibili da tutti i beneficiari, anche se in misura diversa, con la diretta conseguenza che l'Ente dichiarante una spesa, ad esempio, dieci volte più alta di un altro beneficiario otterrà in liquidazione un contributo all'incirca dieci volte più grande.

Il Regolamento regionale n. 2/2009, invece, astrae dalla spesa e basa la determinazione del contributo sulla popolazione servita e sullo sforzo associativo, contemplando, in particolare, una

¹⁵⁶ Vale a dire programmi corrispondenti a servizi.

¹⁵⁷ Laddove si parla di missioni, queste corrispondono, dal punto di vista del bilancio, all'esercizio delle funzioni amministrative.

maggiorazione del 40% per chi si dota dell'Ufficio Unico¹⁵⁸. L'astrazione dalla spesa pare derivare, a primo acchito, dalla finalità intrinsecamente connessa al contributo di garantire analoghe capacità di gestire i servizi comunali sull'intero territorio regionale. Tale finalità informata al raggiungimento di un livello delle prestazioni uniforme nell'intera Regione, quindi, sembra determinare – e, per certi versi, giustificare – la mancata considerazione dell'impegno di spesa, che al contrario costituisce la determinante principale in riferimento ai fondi regionalizzati.

Alla luce di quanto sinora descritto, probabilmente si potrebbe riflettere sulle modalità di contemperamento fra le diverse discipline, anche al fine di pervenire ad una soluzione unitaria e semplificata.

Ovviamente tale approdo consterebbe di una scelta tra le une e le altre ragioni sottese ai due regimi, nell'ottica di un loro intreccio virtuoso oppure di una netta opzione a favore dell'uno o dell'altro, in ogni caso da promuovere attraverso idonee proposte di modifica sia legislative che, soprattutto, regolamentari.

Infatti la DGR n. 7028/2017, per come testualmente formulata, presenta una soglia d'accesso alla ripartizione delle risorse estremamente bassa (fissata, come anticipato, in soli 2 programmi), ma eroga contributi talmente differenziati tra loro da ritenere necessaria l'introduzione di una somma minima di contributo, pari a 2.000 euro per ciascuna forma associativa, per vero del tutto arbitraria, benché tesa ad evitare l'elargizione di somme meramente simboliche alle Unioni di Comuni – ed eventualmente Comunità montane – oggettivamente più deboli.

Si tratta evidentemente di aspetti che necessitano di un qualche aggiustamento, soprattutto alla luce del regime transitorio individuato dall'art. 20 ter, comma 3, della L.r. n. 19/2008 ed esplicitato dalla richiamata DGR n. 7028/2017, unico caso in Italia di permanenza di un duplice regime di distribuzione dei contributi a sostegno delle gestioni associate: in questo senso l'unicità della transitorietà nel panorama nazionale, correlata alla contestuale presenza di due diversi fondi, rispettivamente regionale e statale regionalizzato, informati a logiche distanti tra loro, può costituire una preziosa occasione di confronto al fine di giungere ad una novella normativa di spessore, da introdursi attraverso un periodo di passaggio morbido e graduale, verso un unico regime più equo e scevro da contraddizioni interne.

Per altro verso, il periodo transitorio riesce preordinato ad assicurare alle forme associative lombarde un ulteriore sforzo verso l'innalzamento del grado di integrazione e l'incremento delle

¹⁵⁸ Questo meccanismo non premia le Unioni con forte capacità di spesa, cioè generalmente quelle molto più grandi, le quali si vedono correntemente assegnato un contributo analogo a quello corrisposto ad Unioni più "povere" in termini di spesa certificata. Tuttavia, si tratta di un meccanismo di calcolo che sinora non pare abbia subito particolari critiche dalla base associativa, anche di estrazione più solida in termini di capacità amministrativa e di spesa dell'Ente.

funzioni e dei servizi esercitati in forma associata, a prescindere dall'eventuale disciplina che potrebbe essere varata al termine del triennio 2017-2019.

Tra le possibilità sulle quali potrebbe convenire un ulteriore approfondimento, rientra senza dubbio l'eventuale distribuzione di una quota, anche considerevole, dei fondi statali a sostegno delle gestioni associate del 2018 e del 2019 ai sensi della diversa disciplina esplicitata dal Regolamento regionale n. 2/2009, per il caso (per la verità, si ritiene, assai probabile) di rinnovo della richiesta di regionalizzazione da parte di Regione Lombardia.

Inoltre, si potrebbe immaginare di associare la ripartizione delle risorse in parola a meccanismi "integrati" tali da contemperare sia il dato concernente la capacità di spesa, per sé stessa caratterizzata dal pregio dell'oggettività, sia un approccio più qualitativo, informato alla garanzia di un livello o standard minimo dei servizi erogati sul territorio lombardo.

Del resto, da un lato, la spesa costituisce un elemento suscettibile di monitoraggio e verifica contabile anche *a posteriori*, benché talora in parte foriera di fraintendimenti o valutazioni asettiche non del tutto corrispondenti al reale; dall'altro, l'approccio qualitativo, pur entrando maggiormente nel merito del valore costituito dalla tipologia e dalle modalità di erogazione del servizio e svolgimento della funzione amministrativa, presenta il difetto della difficile (talora difficilissima) verificabilità *ex post* e della forte opinabilità della disciplina individuata, di per sé recante un indefettibile portato di "politicità".

Tali aspetti potrebbero (o meglio, dovrebbero) essere rielaborati e commisurati tra loro in un sapiente intreccio, informato all'equilibrio tra le diverse componenti ed alla semplificazione delle procedure, nell'ambito di un diffuso procedimento di revisione normativa e regolamentare sottoposto al confronto con i diretti interessati, cioè i poteri locali associati, e condotto con il supporto di una guida scientifica di livello accademico, finalizzata ad eliminare in radice il pericolo di incoerenze e distonie di ordine tanto giuridico che finanziaristico¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Del resto, basti rammentare quanto stabilito nel punto 5 della richiamata Intesa perfezionata tra Regione Lombardia e Anci ai sensi dello Schema allegato alla Deliberazione n. X/6849 del 12/7/2017, ai sensi del quale Regione Lombardia e Anci si sono impegnati a: "[...] a) avviare un tavolo di confronto sulle modifiche al regolamento regionale 2/2009, i cui lavori si concludano auspicabilmente entro la fine del 2018, per unificare e omogeneizzare la spesa regionale a favore delle UC e delle CCMM al fine di distribuire con un solo regolamento i fondi nazionali e contribuire alla progettazione della costituzione/riorganizzazione di Unioni di Comuni a condizione del trasferimento delle funzioni A e D di cui all'articolo 14, comma 27, del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010 con specifico impegno di trasferimento di tutti i contratti di lavoro del personale all'Unione; b) avvio di un monitoraggio congiunto del fondo nazionale per l'associazionismo comunale al fine di poter stabilizzare la regionalizzazione del fondo nazionale a decorrere dal 2020, strumento utile per rinnovare la metodologia di ripartizione tra le regioni dei fondi statali; c) avvio di un'attività di ricerca su parametri finanziari e di qualità dei servizi associati con particolare riferimento alle unioni e comunità montane".

2.4 Benchmarking interregionale

La determinazione dei contributi statali regionalizzati a favore delle Unioni di Comuni necessariamente tiene conto delle singole normative regionali che prevedono l'assegnazione dei contributi autonomi di derivazione esclusivamente regionale alle Unioni di Comuni¹⁶⁰. Questo costituisce infatti l'elemento che, per certi aspetti, concorre a differenziare la modalità di assegnazione dei contributi statali regionalizzati.

La definizione dei criteri con cui le Regioni disciplinano le modalità di assegnazione dei contributi statali regionalizzati muovono dal presupposto che le Unioni a cui assegnare i contributi sono le Unioni che rispettano i criteri in ragione dei quali è prevista l'assegnazione dei contributi regionali. Rispetto alla situazione lombarda, le Regioni di cui affronteremo la disamina delle modalità di assegnazione dei contributi statali regionalizzati, non presentano la specificità che invece è propria di Regione Lombardia.

Preme, infatti, evidenziare che in Regione Lombardia, a differenza delle altre Regioni ove sono state istituite in sostituzione le Unioni di Comuni montane, sono rimaste "operative" le Comunità montane, con fondi che sono specificatamente assegnati alle stesse. Come si è visto nelle pagine precedenti, il quadro è ulteriormente complicato della presenza nella Regione di un doppio binario in materia di disciplina della Unioni di Comuni. Infatti, in Lombardia risultano compresenti Unioni di Comuni (UC) che si costituiscono nel rispetto delle disposizioni statali ed una distinta categoria di Unioni di Comuni che, rispettando dei requisiti previsti dal Regolamento regionale n. 2 del 2009 possono ottenere l'iscrizione nel Registro regionale delle Unioni ed essere, quindi, qualificate come "lombarde" (UCL). Quanto descritto costituisce un doppio binario perché in tema di contribuzione le prime (UC) possono solamente ottenere i contributi statali regionalizzati, mentre le seconde possono ottenere sia i contributi statali regionalizzati che quelli previsti nel bilancio della Regione mediante approvvigionamento di apposito Fondo autonomo regionale. Da ultimo, sono da definire i contributi da assegnare alle Comunità montane.

Tale complicato sistema è stato gestito, in questo primo anno 2017 di regionalizzazione dei contributi statali, con apposita norma transitoria già richiamata, al fine di ridurre possibili forme di discriminazione fra le Unioni.

¹⁶⁰ Nella presente trattazione si prenderanno in considerazione, per ragioni connesse alla maggiore significatività dei casi, solamente le seguenti Regioni: a) Regione Sardegna (su cui cfr. Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2, recante "*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*"); b) Regione Emilia-Romagna (su cui cfr. Legge Regionale 21 dicembre 2012, n. 21, recante "*Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*"); c) Regione Piemonte (su cui cfr. Legge regionale 28 settembre 2012, n. 11, recante "*Disposizioni organiche in materia di enti locali*"). L'assetto derivante da tali normative e dai testi complementari viene comparato con quanto previsto per la Regione Lombardia (su cui v. Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19, recante "*Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*").

Si rende necessario, giunti a questo stadio della trattazione, comparare l'assetto adottato in Lombardia con quanto risultante dalle Regioni più significative per quanto attiene al peso delle risorse percepite da ciascuna a livello nazionale delle risorse. Per questo motivo, si è optato per un'analisi del contesto associativo, nonché dei requisiti e delle soglie di ammissibilità del finanziamento alle Unioni di Comuni in Sardegna, Emilia Romagna e Piemonte¹⁶¹.

Osservando il numero di Unioni di Comuni, in termini assoluti Regione Piemonte registra nel 2017 (Tabella 2.1) il maggior numero di Unioni di Comuni (108) rispetto a Regione Emilia Romagna (42) e Sardegna (35). Tale dato è verosimile e spiegato alla luce di alcuni fattori, quale il numero totale dei Comuni esistenti sui tre territori (1.202 in Piemonte, 333 in Emilia Romagna, 377 in Sardegna), la dimensione di tali comuni (il Piemonte si caratterizza per essere costituito per la quasi totalità da comuni di piccole dimensioni), l'estensione territoriale regionale. Comparando il numero di Comuni in Unione con il numero totale dei Comuni esistenti sul territorio regionale, Regione Piemonte registra una percentuale di adesione pari al 65,14%, mentre Regione Emilia Romagna e Sardegna registrano rispettivamente l'81,38% e il 73,74% di adesione. In un confronto a tre quindi emerge che la Regione con percentuale di adesione più elevata in realtà coinvolge in termini assoluti un numero di Comuni inferiore (271) rispetto alle altre due, posizionandosi al secondo posto in una classifica nazionale della capacità di coinvolgere e concretizzare sul proprio territorio forme di gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali.

Analizzando tale capacità nel tempo (Tabella 2.2), si osserva che la stessa Emilia Romagna è fra le tre Regioni considerate quella con trend migliore in un confronto intertemporale, passando dal 25% di adesione nel 2010 all'81,38% nel 2017. Anche Regione Piemonte è riuscita negli anni a migliorare notevolmente la propensione all'associazionismo comunale (+40 punti percentuali). Regione Sardegna nel periodo 2010-17 non ha ottenuto invece una crescita considerevole (+12 punti percentuali), ma va sottolineato che essa parte da un virtuoso 61,3% di adesione già nel 2010, ovvero è una Regione con una consolidata esperienza sul tema e può vantare di aver intuito già nello scorso decennio i benefici economico-finanziari correlati alle gestioni associate e di aver saputo dare ampia ed efficace applicazione alle disposizioni normative in materia.

Obiettivi. Risultati così positivi sono infatti il frutto di una *vision* che Regione Sardegna ha concretizzato negli anni. Già nel 2005 uno degli obiettivi dei programmi regionali (Legge Regionale n. 12 del 2 agosto 2005) era *“favorire la stabilità delle gestioni associate e l'integrazione dei Comuni associati fra loro”*¹⁶² e ancora *“coprire i costi delle funzioni svolte in forma associata, ampliare e migliorare i servizi”*¹⁶³.

¹⁶¹ Un'analisi delle modalità incentivanti delle singole Regioni è disponibile nei seguenti allegati al paper: Allegato 1 (Sardegna), Allegato 2 (Emilia Romagna), Allegato 3 (Piemonte).

¹⁶² Regione Sardegna L.R. n. 12 del 2 agosto 2005, art. 12 c. 2.

¹⁶³ Regione Sardegna L.R. n. 12 del 2 agosto 2005, art. 12 c. 5.

Tabella 2.1. – Unioni di Comuni, comparazione inter-regionale (dati 2017).

REGIONE	TOTALE COMUNI	UNIONI DI COMUNI	COMUNI ADERENTI	ADESIONE MEDIA	%
1 Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2 Emilia-Romagna	333	42	271	6,45	81,38
3 Sardegna	377	35	278	7,94	73,74
4 Friuli-Venezia Giulia	216	18	146	8,11	67,59
5 Piemonte	1.202	108	783	7,25	65,14
6 Marche	229	19	120	6,32	52,40
7 Toscana	276	22	139	6,32	50,36
8 Liguria	235	23	111	4,83	47,23
9 Sicilia	390	47	174	3,70	44,62
10 Puglia	258	23	113	4,91	43,80
11 Veneto	575	43	228	5,30	39,65
12 Molise	136	8	52	6,50	38,24
13 Lazio	378	20	101	5,05	26,72
14 Abruzzo	305	11	68	6,18	22,30
15 Lombardia	1.523	80	281	3,51	18,45
16 Campania	550	15	90	6,00	16,36
17 Calabria	405	10	53	5,30	13,09
18 Basilicata	131	2	16	8,00	12,21
19 Umbria	92	1	8	8,00	8,70
20 Trentino-Alto Adige	293	0	0	0,00	0,00
TOTALE	7.978	535	3.105	5,80	38,92

Fonte: Elaborazioni Ancitel 2017.

Tabella 2.2. – Confronto temporale della percentuale di adesione alle Unioni di Comuni - comparazione inter-regionale (anni 2010, 2017).

Regione	N. Unioni di Comuni		N. Comuni aderenti		% di adesione sul totale dei Comuni esistenti sul territorio	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Sardegna	30	35	231	278	61,3%	73,74%
Emilia Romagna	22	42	122	271	35,1%	81,38%
Piemonte	50	108	301	783	25%	65,14%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Cittalia 2010 e Ancitel 2017.

Tale direzione è stata riconfermata e rafforzata nel 2016 attraverso l'approvazione da parte della Giunta Regionale della Legge Regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 “*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*”, che mira a “*promuovere la stabilità delle gestioni associate, l'efficiente gestione dei servizi, le economie di scala nello svolgimento delle funzioni*”

*amministrative, assicurando nei programmi regionali il finanziamento prioritario delle Unioni di Comuni*¹⁶⁴, perseguendo quindi l'obiettivo strategico di fare crescere il numero delle Unioni di Comuni sul territorio. Regione Emilia Romagna ha recentemente avviato un programma di riordino territoriale¹⁶⁵, con il quale ha definito gli obiettivi e i criteri per sostenere l'associazionismo comunale, al fine di perseguire l'erogazione di servizi di qualità attraverso una maggiore efficienza organizzativa ed economicità di gestione nel sistema delle autonomie locali¹⁶⁶. Regione Piemonte persegue in particolare l'obiettivo di incentivare non solo le Unioni di Comuni, ma fino al 2015 anche le convenzioni polifunzionali di Comuni; inoltre, sostiene anche le forme associative in fase di avvio coprendo i costi di start up sostenuti durante l'anno di istituzione¹⁶⁷.

In tutte le tre realtà emerge quindi che l'obiettivo degli incentivi erogati ai Comuni a favore delle gestioni associate è duplice: da un lato l'efficacia del servizio pubblico offerto, che deve mantenere livelli di qualità elevati, omogenei e condivisi al fine di rispondere in modo adeguato ai bisogni dei cittadini; dall'altro l'efficienza organizzativa e l'economicità di gestione, che implica la copertura completa dei costi delle funzioni associate e un migliore utilizzo delle risorse umane disponibili per tali funzioni.

Trasferimento dei contributi.

Regione Sardegna ha istituito con la L.R. n. 12/2005 un fondo per il finanziamento delle funzioni svolte dai Comuni in forma associata per attivare trasferimenti finanziari destinati alla copertura dei costi delle funzioni svolte in forma associata, al loro ampliamento e miglioramento dei servizi¹⁶⁸. Con la Legge di riordino n. 2/2016 Regione Sardegna garantisce il finanziamento delle gestioni associate mediante trasferimenti a valere sul fondo unico di cui all'art. 10 della legge Regionale n. 2 del 29 maggio 2007. La Giunta Regionale, su proposta dell'Assessorato competente e previa intesa con la Conferenza permanente Regione-enti locali, riserva una quota percentuale del fondo unico al finanziamento delle Unioni di Comuni¹⁶⁹.

Regione Emilia Romagna sostiene l'associazionismo comunale attraverso erogazioni annue di contributi sia in conto corrente sia in conto capitale¹⁷⁰, oltre alle assegnazioni statali previste. Regione Piemonte destina annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento e nei limiti delle

¹⁶⁴ Regione Sardegna L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016, art. 16 c. 1.

¹⁶⁵ Il PRT dell'annualità 2015-17 è normato dalla DGR n. 276/2016 allegato 1.

¹⁶⁶ Regione Emilia Romagna L.R. n. 21 del 21 dicembre 2012, art. 26. Cfr. art. 14, D.L. n. 78 del 2010, convertito in L. n. 122 del 2010; art. 16 D.L. n. 138 del 2011, convertito in L. n. 148 del 2011; art. 19, D.L. n. 95 del 2012, convertito in L. n. 135 del 2012; legge 7 aprile 2014, n.56; legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

¹⁶⁷ Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015 p. 1; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; L.R. n. 11 del 28 settembre 2012 art.9; DD n. 181 del 31 agosto 2015.

¹⁶⁸ Regione Sardegna L.R. n. 12 del 2 agosto 2015, art. 12 c. 1, 2, 5.

¹⁶⁹ Regione Sardegna L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016, art. 16 c. 2 l. a. In precedenza il fondo era già costituito ai sensi della L.R. n. 12 del 2 agosto 2005 art. 12 c.1.

¹⁷⁰ Per un quadro completo dei contributi regionali si veda il sito *web* della Regione alla pagina Autonomie – Unioni di Comuni: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/contributi-alle-forme-associate-e-studi-di-fattibilita>

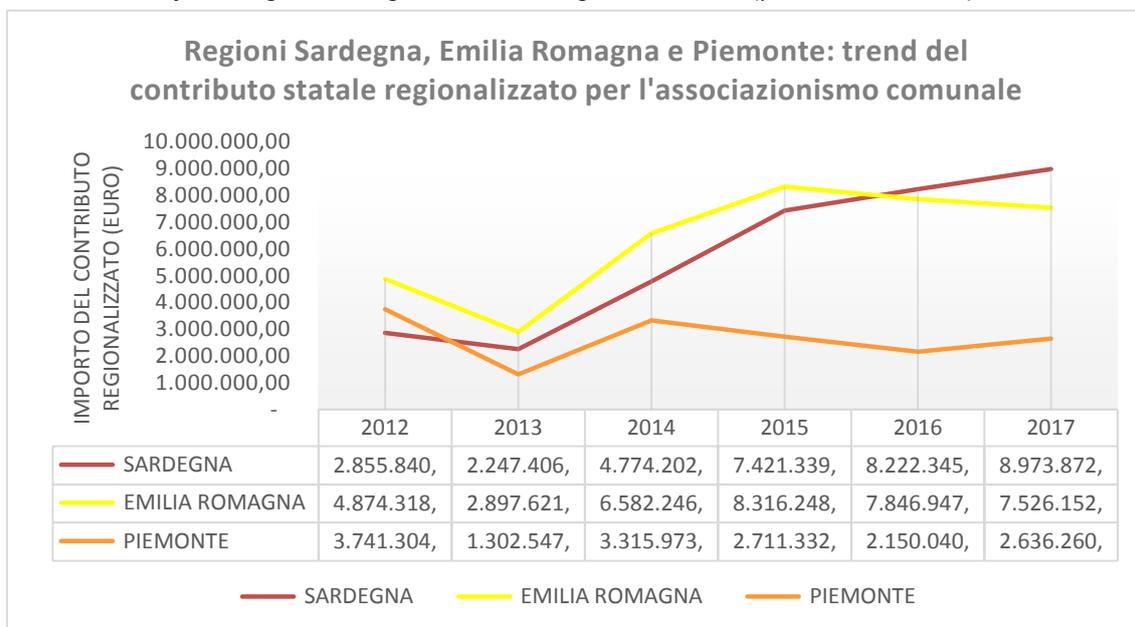
disponibilità di bilancio, contributi a sostegno della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nelle forme consentite dalla normativa statale e regionale¹⁷¹. I contributi assegnati sono erogati in un'unica soluzione, in considerazione del fatto che si riferiscono alle spese impegnate/sostenute dall'Unione nell'anno in corso¹⁷².

Le tre Regioni al termine di ogni anno comunicano pubblicamente le risorse finanziarie regionali complessive disponibili per finanziare la copertura dei costi inerenti all'esercizio delle funzioni associate, la graduatoria degli aventi diritto che hanno presentato adeguata istanza e il riparto dei contributi per ogni Ente richiedente.

Importo dei contributi.

Analizzando gli importi delle assegnazioni statali, si evidenzia un trend sostanzialmente positivo dal 2013 per Regione Sardegna ed Emilia Romagna (Grafico 2.1), che hanno quasi quadruplicato l'ammontare delle risorse economiche in entrata destinate alle gestioni associate, passando da un contributo statale regionalizzato di circa 2 milioni di euro nel 2013 a circa 8 milioni di contributo nel 2017. Regione Piemonte invece registra un trend mediamente costante, arrivando nel 2017 persino a ricevere un importo inferiore al 2012. Rispetto al periodo 2014-2016 i contributi regionali sono stabili per Regioni Sardegna ed Emilia Romagna (rispettivamente a circa 14 e 8 milioni di euro), mentre Regione Piemonte quadruplica le risorse destinate all'associazionismo (passando da 1,2 a 4,7 milioni di euro impegnati, Grafico 2.2).

Grafico 2.1. – Trend del contributo statale regionalizzato per l'associazionismo comunale. Comparazione fra le Regioni Sardegna, Emilia Romagna e Piemonte (periodo 2012-2017)

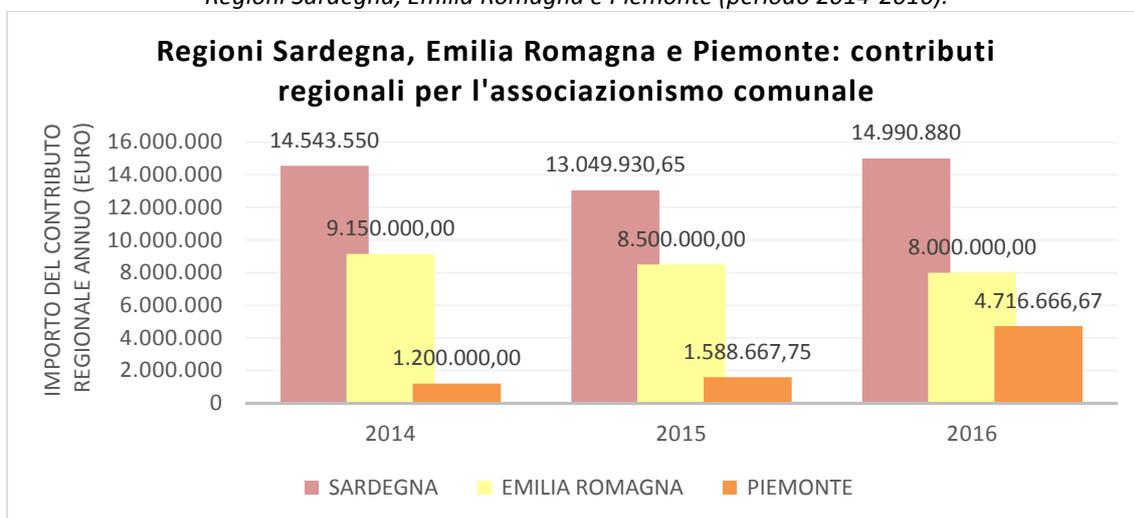


Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministeriali.

¹⁷¹ Regione Piemonte L.R. n. 11 del 28 settembre 2012, art. 9.

¹⁷² Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015, p. 7.

Grafico 2.2. – Importo dei contributi regionali a sostegno delle gestioni associate. Comparazione fra le Regioni Sardegna, Emilia Romagna e Piemonte (periodo 2014-2016).



Fonte. Nostre elaborazioni su dati regionali e Ministero degli Interni.

Modalità di riparto dei contributi.

Regione Sardegna con la Legge di riforma n. 2/2016 stabilisce che i contributi destinati alle Unioni di Comuni sono ripartiti secondo criteri stabiliti dalla Giunta Regionale, tenendo conto di¹⁷³:

- indice di svantaggio economico-sociale;
- economie di spesa sulla base dei costi standard;
- indici di efficacia ed efficienza;
- eventuale condizione di svantaggio delle Unioni di Comuni che comprendono isole minori (in questo caso l'Unione riceve una quota di risorse aggiuntiva)¹⁷⁴;
- maggior numero di funzioni svolte oltre a quelle obbligatorie.

Rispetto alla L.R. n. 12/2005, si considerano quindi anche indicatori di valutazione socio-economica del territorio e di performance dell'Ente, che permettono di avere un quadro qualitativo più completo ed efficace. Sulla base di tali indicatori la Giunta Regionale definisce e aggiorna periodicamente un "parametro unitario di disagio" rispetto al quale stabilisce una graduatoria¹⁷⁵. Considerata la fase transitoria del processo di riordino territoriale¹⁷⁶, al fine di consolidare le aggregazioni già costituite e operanti, o in fase di trasformazione, "le risorse stanziare nel 2016 sono assegnate in modo proporzionale alla quota già attribuita nel 2015"¹⁷⁷.

¹⁷³ Regione Sardegna L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016, art. 16 c. 3.

¹⁷⁴ Regione Sardegna L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016, art. 16 c. 5.

¹⁷⁵ Regione Sardegna L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016, art. 16 c. 4.

¹⁷⁶ Regione Sardegna L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016, artt. 18 e 24.

¹⁷⁷ Regione Sardegna DGR n. 64/11 del 2 dicembre 2016.

Regione Emilia Romagna nel programma di riordino territoriale specifica i criteri per la corresponsione, a partire dall'anno 2014, degli incentivi annuali alle Unioni. Il contributo regionale è ripartito secondo le seguenti modalità¹⁷⁸:

- una quota pari a 3,5 milioni di euro nel 2015 (scesa poi a 3 milioni di euro nel 2016) riservata alle Unioni montane. La quota è ripartita fra le Unioni montane alle cui dipendenze è confluito il personale delle pre-esistenti comunità montane a cui le Unioni sono subentrate, oppure già destinatarie di contributi per spese di funzionamento o per il riordino delle Comunità montane. Il riparto è definito in modo proporzionale ai contributi percepiti nel 2013 dalle stesse Unioni o corrispondenti Comunità montane estinte¹⁷⁹;
- una quota di 1 milione di euro nel 2015 (scesa poi a 700.000 euro nel 2016) ripartita fra le Unioni in base alle caratteristiche demografiche, territoriali e al numero di Comuni aderenti. Il riparto del contributo è definito in proporzione alla media dei tre seguenti criteri: percentuale della popolazione residente di ciascuna Unione sul totale della popolazione residente di tutte le Unioni; percentuale del territorio di ciascuna Unione sul totale del territorio di tutte le Unioni; percentuale del numero dei Comuni dell'Unione sul totale del numero dei Comuni di tutte le Unioni¹⁸⁰;
- una quota di 3,2 milioni di euro nel 2015 (aumentata a 3,3 milioni di euro nel 2016) ripartita fra le Unioni in base a caratteristiche estrinseche, ad alcune specificità territoriali, alla consistenza e rilevanza delle funzioni conferite all'Unione (n. e tipologia delle funzioni associate, con massimo punteggio a servizi sociali e polizia municipale). Alle Unioni che si allargano nella direzione di coincidenza con il territorio di ambito territoriale ottimale è applicata una quota fissa di contributo come premialità. Le funzioni associate di sub-ambito sono considerate purchè coinvolgano almeno la metà dei Comuni in Unione e applicando un punteggio dimezzato. E' previsto un contributo una tantum per le Unioni che avviano 2-3 nuove gestioni associate. Nel 2016 si introduce un contributo fisso per Unioni con funzioni associate di centrale unica di committenza, servizi finanziari e controllo di gestione¹⁸¹;
- una quota premiale di 800.000,00 euro nel 2015 (poi aumentata a 1 milione di euro nel 2016) per le Unioni di Comuni che perseguono l'effettività economica di gestione delle Unioni. Nel 2015 si utilizza per la valutazione un indicatore economico di consistenza del conferimento delle funzioni, in base a valori desumibili dai dati economico-finanziari dei certificati dei conti consuntivi di bilancio riferiti all'esercizio della precedente annualità¹⁸².

¹⁷⁸ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1, p. 3.

¹⁷⁹ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1, p. 4.

¹⁸⁰ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1, p. 5.

¹⁸¹ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1, p. 6.

¹⁸² Formula: $(a/b + c/d) * 100 * 0,5 = \% \text{ quota per ogni Unione}$

a = totale spese correnti dell'Unione

b = totale spese correnti di tutti i Comuni aderenti all'Unione

c = totale spese di personale dell'Unione

d = totale spese di personale di tutti i Comuni aderenti all'Unione

A partire dal 2016 l'accesso alla quota è subordinato all'adesione e partecipazione delle Unioni alla fase sperimentale di applicazione di un set di indicatori, proposti sotto forma di questionari, per delineare un *benchmark* pubblico delle performance organizzative e finanziarie delle Unioni e dei Comuni che le compongono¹⁸³. In particolare si sottolinea che la scelta di tali indicatori di efficienza economica è nata attraverso un percorso sperimentale costruito "dal basso": è stato chiesto alle Unioni esistenti di accedere a una piattaforma telematica dedicata e di compilare un questionario per capire quali indicatori potessero essere più idonei e quindi valesse la pena utilizzare per definire le quote spettanti alle diverse Unioni. Per coinvolgere tutte le Unioni in questo percorso virtuoso e che costituisce di fatto una buona pratica, Regione Emilia Romagna per l'anno 2016 ha definito che la partecipazione alla sperimentazione diventasse un requisito di ammissibilità ai contributi.

Il meccanismo di riparto del contributo statale regionalizzato è strettamente vincolato al meccanismo di riparto del contributo regionale per le gestioni associate: la quota spettante a ciascuna Unione deve essere proporzionale ai contributi regionali ricevuti dall'Unione stessa, escludendo dal calcolo la quota di contributo regionale spettante alle Unioni montane.

In sintesi i parametri utilizzati per il calcolo del riparto sono quindi: estensione territoriale, n. Comuni aderenti all'Unione, popolazione residente complessiva, n. e tipologia delle funzioni associate, coincidenza con l'ambito territoriale ottimale, indicatori di efficienza economica¹⁸⁴.

Regione Piemonte fino al 2014 ripartisce i contributi sulla base di una apposita graduatoria, predisposta considerando i seguenti criteri¹⁸⁵:

- Aver svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali per intero;
- Unioni o convenzioni di Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014.

Dal 2015 i contributi sono ripartiti sulla base di una apposita graduatoria, predisposta considerando le seguenti priorità in ordine decrescente:

- Aver svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali per intero;
- Aver svolto parte delle funzioni e indicato il cronoprogramma di realizzazione delle restanti;
- Unioni avviate nell'anno in corso.

Il punteggio in graduatoria è calcolato in base ai seguenti parametri:

- N. di Comuni componenti l'Unione;
- N. di funzioni fondamentali gestite in forma associata;
- Funzioni che in base al crono-programma si intendono gestite in forma associata
- Peso di ogni funzione come indicato nell'Allegato a della DGR n. 33-2643/2015.

¹⁸³ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1, p. 7.

¹⁸⁴ Regione Emilia Romagna DGR 276/2016 allegato 1, p. 3-5-6-7-8.

¹⁸⁵ Regione Piemonte DD n. 181 del 31 agosto 2015.

In caso di parità in graduatoria è data precedenza all'Unione con maggior numero di abitanti. In caso di ulteriore parità sarà data precedenza all'Unione composta dal maggior numero di Comuni inferiori ai 1000 abitanti. Il contributo sarà ripartito alle Unioni facenti domanda in funzione della graduatoria, sino a esaurimento dei fondi¹⁸⁶.

Tutte le Regioni prevedono incentivi economici ad integrazione dei criteri suddetti per favorire situazioni specifiche quali l'avvio di nuove funzioni associate nel corso dell'anno, l'istituzione di nuove Unioni di Comuni che hanno necessità di coprire i costi di *start up* iniziale, oppure l'adozione di progetti finalizzati al miglioramento della gestione associata (es. progetti informatici che prevedono nuovi software applicativi che semplificano il lavoro amministrativo e gestionale del personale).

Nel complesso, emerge un quadro molto eterogeneo in merito ai criteri di riparto. In particolare si osservano le seguenti peculiarità (Tabella 2.3): Regione Sardegna e Regione Emilia Romagna focalizzano soprattutto su parametri socio-demografici ed economico-gestionali, mentre Regione Piemonte sulle caratteristiche delle funzioni fondamentali gestite in forma associata (n. delle funzioni gestite in forma associata, tipologia di tali funzioni, cronoprogramma, percentuale di realizzazione). Si evidenzia in particolare che tutte le tre Regioni considerate utilizzano come criterio il numero e la tipologia delle funzioni associate, declinato in modo differente per ciascuna Regione.

Tabella 2.3. – Parametri considerati per il calcolo del punteggio di graduatoria per il riparto dei contributi all'associazionismo comunale. Confronto inter-regionale.

Regione Sardegna	Regione Emilia Romagna	Regione Piemonte
- indice di svantaggio economico-sociale	- caratteristiche demografiche,	- n. di Comuni componenti l'Unione
- economie di spesa sulla base dei costi standard	- territoriali e numero di Comuni aderenti	- n. di funzioni fondamentali gestite in forma associata
- indici di efficacia ed efficienza	- n. e tipologia delle funzioni associate	- funzioni che in base al crono-programma si intendono gestite in forma associata
- eventuale condizione di svantaggio delle Unioni di Comuni che comprendono isole minori	- effettività economica di gestione	- peso di ogni funzione come indicato nell'Allegato a della DGR n. 33-2643/2015
- maggior numero di funzioni svolte oltre a quelle obbligatorie	- partecipazione a sperimentazione di un set di indicatori di performance	

Fonte: Nostre elaborazioni su normativa regionale.

¹⁸⁶ Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015, p. 5; DD n. 302 del 23 dicembre 2015, p. 5.

Destinatari.

Regione Sardegna destina i contributi a tutte le Unioni di Comuni formalmente costituite da quattro o più Comuni contermini, con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti; i contributi sono destinati inoltre alle Unioni di Comuni formalmente costituite prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016, anche se con popolazione inferiore a 10.000 abitanti¹⁸⁷. Le comunità montane costituite ai sensi della L.R. n. 12/2005 sono equiparate alle Unioni di Comuni e adeguano lo Statuto e i regolamenti entro 90 giorni dall'entrata in vigore della L.R. n. 2/2016¹⁸⁸.

Regione Emilia Romagna destina i contributi alle Unioni di Comuni e al nuovo circondario imolese – ricompreso tra le Unioni di comuni montani (le comunità montane sono cessate ma sono sostituite da Unioni montane che a pieno titolo possono accedere ai contributi se rispettano i criteri stabiliti). Hanno accesso prioritario ai contributi le Unioni di Comuni che realizzano gestioni associate su un territorio coincidente con gli ambiti territoriali ottimali. I Comuni che attuano semplici convenzioni o associazioni intercomunali non possono accedere ai contributi¹⁸⁹.

Regione Piemonte, considerata la peculiarità del proprio territorio costituito per la quasi totalità da comuni di piccole dimensioni, ha definito con la L.R. n. 11/2012 i requisiti di aggregazione e i limiti minimi demografici stabiliti in 3.000 abitanti per le forme associative formate da comuni appartenenti alle aree di montagna e collina e di 5.000 abitanti per le forme associative formate da comuni appartenenti all'area di pianura.

La riforma introdotta con la L.R. n. 11/2012, inoltre, prevede il superamento delle Comunità montane ed allo scopo di trattare specificamente il tema della montagna è stata approvata la L.R. 14 marzo 2014, n. 3 “*Legge sulla montagna*” con la quale si è focalizzata l'attenzione sulle Unioni montane istituite per lo svolgimento non solo di funzioni e servizi comunali, ma anche di tutela, promozione e sviluppo della montagna, confermando il requisito del limite demografico pari o superiore ai 3.000 abitanti.

Nel 2014 i destinatari dei contributi sono Unioni di Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014 per la gestione associata di almeno due funzioni fondamentali, con durata minima di 10 anni; convenzioni plurifunzionali fra Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014 per la gestione associata di almeno due funzioni fondamentali, con durata minima di 3 anni.

Regione Piemonte a partire dal 2015 destina i contributi alle Unioni di Comuni inserite nella “Carta delle Forme associative del Piemonte”, adottata dalla Giunta Regionale, che determina

¹⁸⁷ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 7.

¹⁸⁸ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 7 c.8.

¹⁸⁹ Regione Emilia Romagna DGR 276/2016 allegato 1 p. 1.

gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale¹⁹⁰.

Una sostanziale differenza fra le tre Regioni considerate riguarda quindi le (ex) Comunità Montane. In Sardegna le Comunità montane esistenti (5 nel 2017) sono equiparate alle Unioni di Comuni e ricevono anch'esse contributi per le proprie funzioni (anche perché i Comuni che vi appartengono non possono secondo la legge regionale aderire ad altre Unioni e quindi ricevere altri contributi - anche a tutela dell'omogeneità delle erogazioni sul territorio). In Emilia Romagna alle ex Comunità montane sono subentrate le Unioni montane, che ricevono contributi ed è loro destinata una quota specifica dei trasferimenti annui a favore delle gestioni associate. Regione Piemonte segue l'esempio emiliano istituendo le Unioni montane e introducendo inoltre un registro formale delle Unioni che regolarizza l'accesso ai contributi.

Requisiti di ammissibilità.

Regione Sardegna con la L.R. n. 12/2005 definisce che l'ammissibilità ai trasferimenti è subordinata alla condizione che le Unioni di Comuni e le altre forme associate siano regolarmente costituite ed aventi ambiti territoriali coerenti con il piano degli ambiti ottimali. Le Unioni di Comuni e le Comunità montane devono inoltre rispettare gli ulteriori requisiti fissati dagli artt. 3-4-5-6-7-8-9 della L.R. n. 12 del 2 agosto 2005 (es. Unioni costituite fra almeno quattro comuni e con una popolazione compresa fra 5.000 e 25.000 abitanti; Comunità Montane costituite per la valorizzazione delle zone montane e per l'esercizio associato delle funzioni comunali fra Comuni montani confinanti). Un Comune non può contemporaneamente far parte di una Unione di Comuni e di una Comunità montana. La Legge n. 2/2016 stabilisce che sono ammessi ai trasferimenti le Unioni di Comuni regolarmente costituite ai sensi della L.R. n. 2 del 4 febbraio 2016. Le Unioni di Comuni che non hanno ricevuto contributo nel 2015, nel 2016 hanno potuto aggiornare l'istanza di contributo integrandola di nuove funzioni/servizi associati non realizzati in precedenza¹⁹¹. Le nuove Unioni di Comuni costituite ai sensi della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 sono ammesse al contributo *una tantum* per l'anno 2016 solo se formalmente costituite, con Statuto pubblicato in data antecedente al 25 ottobre 2016¹⁹².

Regione Emilia Romagna stabilisce che per accedere ai contributi tutti i Comuni appartenenti all'Unione devono aver conferito all'Unione almeno tre funzioni essenziali¹⁹³ e trasferito all'Unione il personale dedicato a tali funzioni. Solo per l'anno 2016 un ulteriore requisito consiste nella partecipazione da parte dell'Unione di Comuni alla sperimentazione

¹⁹⁰ Regione Piemonte DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; DGR n. 1-568/2014; DGR n. 13-1179/2015; DGR n. 20-1947/2015; DGR n. 14-2551/2015; LR n. 11 del 28 settembre 2012 artt. 7, 8 c. 8, 21 c. 2 bis; DGR n. 33-2643/2015 p. 3; DGR n. 9-3077/2016; DGR n. 53-3791/2016; DD n. 181 del 31 agosto 2015.

¹⁹¹ Regione Sardegna DGR n. 64-11 del 2 dicembre 2016.

¹⁹² Regione Sardegna DGR n. 57-10 del 25 ottobre 2016.

¹⁹³ Regione Emilia Romagna LR n. 21 de 21 dicembre 2012, art.7.

dell'applicazione di un set di indicatori utili a delineare un *benchmark* pubblico delle performance organizzative e finanziarie delle Unioni e dei Comuni che le compongono¹⁹⁴.

Regione Piemonte nel 2014 stabiliva che per accedere al contributo di start up le Unioni devono essere istituite entro il 31 dicembre 2014 per l'esercizio di almeno due funzioni fondamentali. Per accedere al contributo per la gestione associata le Unioni o convenzioni di Comuni devono avere svolto nel 2014 almeno due funzioni fondamentali.

Nel 2015-2016 i requisiti di ammissibilità sono:

- svolgimento di almeno due delle funzioni fondamentali riportate nell'Allegato a DGR n. 33-2643/2015, ad esclusione dei servizi di gestione/raccolta/avvio/smaltimento dei rifiuti urbani;
- oppure
- accesso al contributo di start up connesso alle spese impegnate/sostenute nella prima fase di avvio dell'Unione;
- Svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali per tutti i Comuni componenti l'Unione o solo per alcuni di essi;
- Svolgimento di ogni funzione fondamentale nella sua interezza e senza scorporare la stessa;
- Attestazione dello svolgimento della gestione associata delle funzioni fondamentali (Allegato b, DGR n. 33-2643/2015)¹⁹⁵.

Concludendo, i requisiti di ammissibilità previsti dalle tre Regioni sono eterogenei e personalizzati in funzione delle peculiarità di ciascun territorio, oltre che intensificati rispetto al passato.

Emerge complessivamente un bisogno di dotarsi di un meccanismo di accesso, riparto e premialità semplice e comprensibile, così da favorire la domanda di contributo da parte delle Unioni esistenti e accogliere e sostenere anche le nuove Unioni istituite sul territorio. Parallelamente il sistema di incentivazione scelto vuole garantire equità nell'erogazione delle risorse disponibili, per evitare sovrapposizioni ma soprattutto che ampie parti di territorio si trovino nell'impossibilità di accedere ai contributi per mancanza dei requisiti minimi stabiliti. Una scelta che va in tale direzione può essere l'utilizzo di un set eterogeneo di indicatori per il calcolo del punteggio di graduatoria. Altro elemento chiave può essere l'applicazione di un modello incentivante costituito da più livelli di premialità, ovvero flessibile, così da garantire ampia partecipazione e un beneficio che cresca proporzionalmente all'impegno delle singole Unioni.

¹⁹⁴ Regione Emilia Romagna DGR 276/2016 allegato 1, p. 1-2.

¹⁹⁵ Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015, p. 4; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; DD n. 181 del 31 agosto 2015.

Riferimenti normativi

Regione Sardegna Legge Regionale n. 12 del 2 agosto 2005 *“Norme per le Unioni di Comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli Comuni”*.

Regione Sardegna Legge Regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 *“Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna”*.

Regione Sardegna Legge Regionale n. 2 del 29 maggio 2007 *“Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 52-32 del 23 dicembre 2014 *“Finanziamenti ed incentivi per la gestione associata di funzioni comunali e contributi per le spese del personale delle cessate Comunità montane. Programma di spesa anno 2014”*.

Regione Sardegna, Legge Regionale n. 7 del 21 gennaio 2014 *“Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2014)”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 25-13 del 2 dicembre 2015 *“Finanziamenti ed incentivi per la gestione associata di funzioni comunali. Programma di spesa anno 2015”*.

Regione Sardegna, Legge Regionale n. 5 del 9 marzo 2015 *“Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2015)”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 64-11 del 2 dicembre 2016 *“Finanziamenti ed incentivi per la gestione associata di servizi e funzioni. Programma di spesa anno 2016”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 50-22 del 20 settembre 2016 *“Ripartizione dei finanziamenti in favore del sistema delle autonomie locali ai sensi dell'art. 16 della LR n. 2 del 4 febbraio 2016. Criteri di erogazione per l'anno 2016 del fondo unico di cui all'art. 10 della LR 2/2007”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 57-10 del 25 ottobre 2016 *“Integrazione criteri riparto finanziamenti in favore delle Unioni di Comuni per l'anno 2016”*.

Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*.

Regione Emilia Romagna Legge Regionale n. 21 de 21 dicembre 2012 *“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*.

Regione Emilia Romagna Legge Regionale n. 17 de 18 luglio 2014 “*Legge finanziaria regionale adottata a norma dell’art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l’approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014 e de bilancio pluriennale 2014-2016. Primo provvedimento generale di variazione*”.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 276/2016 “*Modificazione e integrazioni al programma di riordino territoriale 2015-2017 (LR 21/2012)*” e Allegato 1.

Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010 “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*” convertito con modificazione dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010.

Decreto Legge n. 138 del 13 agosto 2011 “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*” coordinato con la Legge di conversione n. 148 del 14 settembre 2011.

Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012 “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*” convertito con modificazioni dalla Legge n. 135 del 7 agosto 2012.

Legge n. 56 del 7 aprile 2014 “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”.

Legge n. 114 del 11 agosto 2014 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*”.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 1111 del 14 luglio 2014 “*Concessione contributi alle Unioni di Comuni ai sensi del PTR 2014. Annualità 2014*”.

Regione Emilia Romagna Determina n. 19327 del 31 dicembre 2014 “*Concessione alle Unioni di Comuni dei contributi statali regionalizzati a favore dell’associazionismo. Annualità 2014*”.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 2142 del 21 dicembre 2015 “*Concessione alle Unioni dei contributi regionali a saldo dei contributi statali regionalizzati annualità 2015 ai sensi del PTR 2015-2017*”.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 1321 del 1 agosto 2016 “*Concessione alle Unioni di Comuni dei contributi per le gestioni associate ex PTR 2015-2017. Annualità 2016*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 33-2643 del 21 dicembre 2015 “*Intesa Stato Regioni Rep. N. 936/2006 e art. 9 della LR n. 11 del 28/9/2012 e s.m.i. Criteri e modalità per la concessione ed erogazione di contributi statali “regionalizzati”, in conto anno 2015, a sostegno della gestione associata di funzioni fondamentali comunali delle Unioni di Comuni*”.

Regione Piemonte DD n. 302 del 23 dicembre 2015 “*Intesa Stato-Regioni Rep. N. 936/2006 e art. 9 della LR n. 11 del 28/9/2012 e s.m.i. Approvazione Bando per la concessione ed erogazione di contributi statali “regionalizzati”, in conto anno 2015, a sostegno della gestione associata di funzioni fondamentali comunali delle Unioni di Comuni (...)*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 11 del 28 settembre 2012 “*Disposizioni organiche in materia di enti locali*”.

Regione Piemonte DD n. 181 del 31 agosto 2015 “*Art. 9 della LR 28/9/2012 n. 11. Approvazione bando per la concessione di contributi regionali e statali, in conto anno 2014, a sostegno della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 23 del 28 luglio 2008 “*Disciplina dell’organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 9 del 14 maggio 2015 “*Legge finanziaria per l’anno 2015*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 10 del 15 maggio 2015 “*Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2015-2017*”.

Regione Piemonte DD n. 172 dell’8 luglio 2016 “*Intesa Stato-Regioni Rep. 936/2006; Art. 9 l.r. 28/9/2012, n. 11 e s.m.i. Concessione ed erogazione contributi statali a sostegno della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni in conto anno 2015. Liquidazione della somma complessiva di Euro 2.711.332,25 sul capitolo 155426 del bilancio regionale 2016*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 1-568 del 18 novembre 2014 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Primo stralcio*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 13-1179 del 16 marzo 2015 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Secondo stralcio*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 20-1947 del 31 luglio 2015 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8;*

LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Terzo stralcio”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 14-2551 del 9 dicembre 2015 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Quarto stralcio”.*

Regione Piemonte DD n. 340 del 22 dicembre 2016 “*Art. 6, comma 2, LR 5/12/2016 n. 24. Finanziamento graduatoria erogazione contributi gestione associata 2015. Impegno e liquidazione somma complessiva di euro 1.588.667,75 sul capitolo 155261/2016 (ass. n. 100545)”.*

Regione Piemonte Legge Regionale n. 3 del 14 marzo 2014 “*Legge sulla montagna”.*

CAPITOLO 3. Il rapporto intercorrente tra spesa regionale e fondi statali all'associazionismo comunale

Giunti al presente stadio dell'analisi, conviene porre l'attenzione su uno degli aspetti maggiormente interessanti della disciplina complessiva concernente la regionalizzazione dei contributi statali all'associazionismo comunale, vale a dire il tema dei reciproci rapporti intercorrenti tra entità dei fondi statali ed entità di quelli regionali.

Infatti, da un lato, l'ammontare dei fondi regionali influenza sensibilmente e direttamente, negli anni successivi, l'entità del contributo regionalizzato percepibile dalla Regione; dall'altro, al ridursi o all'ampliarsi del *quantum* percepibile da ciascuna Regione si verificano conseguenze sull'intera distribuzione statale complessivamente considerata, informata a logiche di interdipendenza.

La Conferenza Unificata - Repertorio atti n. 936 del 1° marzo 2006 all'articolo 2 definisce la destinazione delle risorse statali da ripartire alle Regioni. In particolare al comma 1 dispone: *“Le risorse per le quali la legge dello Stato prevede una specifica destinazione per Unioni di Comuni e Comunità Montane sono gestite dalle Regioni, secondo le loro discipline, nel rispetto di tale destinazione e della presente intesa”*.

Richiamato il comunicato della Direzione centrale della finanza locale del Viminale relativo al pagamento del contributo statale, per l'anno 2017, a sostegno dell'associazionismo comunale alle Regioni che hanno sottoscritto l'intesa del 9 marzo 2017¹⁹⁶, sancita in sede di Conferenza Unificata, è possibile avere il quadro dell'anno 2017 relativo agli importi attribuiti a ciascuna Regione. Di seguito due tabelle indicative in tal senso.

¹⁹⁶ Deliberazione concernente l'individuazione, per l'anno 2017, delle Regioni di cui all'articolo 4 dell'intesa in ordine ai nuovi criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, sancita con atto n. 936 del 1° marzo 2006. *Deliberazione, ai sensi dell'articolo 4 dell'intesa sancita con atto n. 936 del 1° marzo 2006*. Repertorio atti n. 25/CU del 9 marzo 2017.

Tabella A: Legge n. 388 del 23 dicembre 2000 – articolo 53, comma 10¹⁹⁷;
Tabella B: Legge n. 147 del 27 dicembre 2013 – articolo 1, comma 730¹⁹⁸.

¹⁹⁷ A decorrere dall'anno 2001, i trasferimenti erariali agli enti locali di cui al comma 9 sono aumentati di lire 500.000 milioni annue, di cui lire 30.000 milioni destinate alle province, lire 420.000 milioni ai comuni, lire 20.000 milioni alle unioni di comuni e alle comunità montane per l'esercizio associato delle funzioni e lire 30.000 milioni alle comunità montane. I maggiori trasferimenti spettanti alle singole province ed ai singoli comuni sono attribuiti in proporzione all'ammontare dei trasferimenti a ciascuno attribuiti per l'anno 2000 a titolo di fondo ordinario, fondo consolidato e fondo perequativo. Per le comunità montane i maggiori trasferimenti sono prioritariamente attribuiti alle comunità montane per le quali sono intervenute nel 1999 variazioni in aumento del numero dei comuni membri con territorio montano, in misura pari a lire 20.000 per ciascun nuovo residente nel territorio montano della comunità. I restanti contributi erariali spettanti alle comunità montane sono attribuiti in proporzione alla popolazione residente nei territori montani.

¹⁹⁸ Sul punto, confronta le seguenti disposizioni, di cui ai commi 380 *bis* e 380 *ter*. “380-*bis*. Per l'anno 2013, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 380, lettera b), tiene conto esclusivamente dei criteri di cui ai numeri 1), 5), 6) e 7) della lettera d) del medesimo comma 380, e dei dati del gettito dell'imposta municipale propria ad aliquota di base spettante ai comuni per l'anno 2013, come stimato dal Ministero dell'economia e delle finanze. 380-*ter*. Per le medesime finalità di cui al comma 380, a decorrere dall'anno 2014: a) la dotazione del Fondo di solidarietà comunale è pari a 6.647.114.923,12 euro per l'anno 2014 e a 6.547.114.923,12 euro per gli anni 2015 e successivi, comprensivi di 943 milioni di euro quale quota del gettito di cui alla lettera f) del comma 380. A decorrere dall'anno 2016 la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui al primo periodo è incrementata di 3.767,45 milioni di euro. La dotazione del Fondo di cui al primo periodo è assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, pari a 4.717,9 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e a 2.768,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e seguenti. Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni. A seguito della riduzione della quota di imposta municipale propria di spettanza comunale da versare al bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarietà comunale, a decorrere dall'anno 2016, la dotazione del predetto Fondo è corrispondentemente ridotta in misura pari a 1.949,1 milioni di euro annui. Con la legge di assestamento o con appositi decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le variazioni compensative in aumento o in diminuzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per tenere conto dell'effettivo gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D. Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, è destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro è destinata, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, ai comuni istituiti a seguito di fusione; b) con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2014 per l'anno 2014 ed entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per l'anno 2015, entro il 30 aprile per l'anno 2016 ed entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi, sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale, tenendo anche conto, per i singoli comuni: 1) di quanto previsto dai numeri 1), 4), 5) e 6) della lettera d) del comma 380; 2) della soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali e dell'istituzione della TASI; 3) dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia; c) in caso di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera b) è comunque emanato entro i quindici giorni successivi; d) con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera b) può essere

TABELLA A

REGIONE	RISORSE DI CUI ALL'ARTICOLO 53, COMMA 10, LEGGE 388/2000
ABRUZZO	8.826,12
CALABRIA	365,80
CAMPANIA	9.374,92
EMILIA ROMAGNA	2.031.878,30
LAZIO	114.263,25
LIGURIA	124.022,28
LOMBARDIA	1.618.424,25
PIEMONTE	525.875,32
PUGLIA	83.861,83
SARDEGNA	2.803.769,62
SICILIA	42.875,67
TOSCANA	1.314.128,17
UMBRIA	30.190,89
VENETO	364.728,83

Fonte: Ministero dell'Interno

TABELLA B

REGIONE	RISORSE DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 730, LEGGE 147/2013
ABRUZZO	148.170,25
CALABRIA	15.697,82
CAMPANIA	240.126,17
EMILIA ROMAGNA	5.494.274,00
LAZIO	616.869,94
LIGURIA	425.443,33
LOMBARDIA	3.893.171,76
PIEMONTE	2.110.385,53
PUGLIA	1.012.793,71
SARDEGNA	6.170.103,16
SICILIA	825.945,97
TOSCANA	3.253.526,86
UMBRIA	110.194,33
VENETO	1.753.636,83

Fonte: Ministero dell'interno

Il dato aggregato, ripreso nella tabella successiva (Tabella 3.1.), consente di svolgere le prime considerazioni descrittive.

variata la quota di gettito dell'imposta municipale propria di spettanza comunale di cui alla lettera a) da versare al bilancio dello Stato e, corrispondentemente, rideterminata la dotazione del Fondo di cui alla medesima lettera a). Le modalità di versamento al bilancio dello Stato sono determinate con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Tabella 3.1 – Risorse finanziarie destinate alle Regioni. Dato aggregato

Regione	Totale complessivo delle risorse finanziarie destinate alle Regioni (tabella "a" + tabella "b")
Abruzzo	156.996,37
Calabria	16.063,62
Campania	249.501,09
Emilia Romagna	7.526.152,30
Lazio	731.133,19
Liguria	549.465,61
Lombardia	5.511.596,01
Piemonte	2.636.260,85
Puglia	1.096.655,54
Sardegna	8.973.872,78
Sicilia	868.821,64
Toscana	4.567.655,03
Umbria	140.385,22
Veneto	2.118.365,66

Fonte: nostra elaborazione

Le Regioni che decidono di intraprendere il percorso indicato nella richiamata Conferenza Unificata del 2006 avviano la fase concertativa e ne danno comunicazione alla Conferenza Unificata entro il 31 gennaio di ogni anno. La Conferenza Unificata, acquisite le comunicazioni, individua entro il 31 marzo di ogni anno le Regioni che partecipano al riparto delle risorse statali per l'anno di riferimento.

Un altro elemento essenziale richiamato nella stessa Conferenza unificata, al fine di risultare assegnatari di risorse statali, è l'aver adottato, da parte delle singole Regioni, discipline di incentivazione nelle quali:

- non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad Unioni di Comuni e a Comunità montane;
- siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni e da Comunità montane;
- siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'associazionismo dei piccoli Comuni;
- sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale della forma associata;
- sia prevista la concessione dei contributi entro l'anno finanziario di riferimento.

Al fine di esaminare la quantificazione del contributo statale assegnato alle singole Regioni, nell'ambito delle disposizioni richiamate, è importante verificare le disposizioni con cui si forma il contributo.

Un esame particolare merita anche la dimensione temporale nella quale il contributo viene assegnato alla singola Regione, che prevede apposita variazione nel bilancio regionale, nonché la temporalità con cui vengono assegnati i contributi alle Unioni nel presupposto che, come si potrà vedere nelle singole legislazioni regionali in materia, tale contributo deve essere rendicontato e necessariamente deve essere speso.

Le regioni Emilia Romagna e Piemonte dispongono che non possono essere utilizzati i contributi per disporre trasferimenti ai Comuni.

Tale considerazione non è di poco conto, in considerazione della tempistica con cui vengono assegnati e trasferiti i contributi statali regionalizzati. Molte volte, infatti, ciò accade nella parte conclusiva dell'anno, quando già si è adottato l'assestamento di bilancio¹⁹⁹ e difficilmente possono essere programmate nuove ed ulteriori spese di parte corrente.

3.1 La chiave di riparto tra Regioni del Fondo statale

Dall'esame della tabella relativa alle risorse finanziarie destinate alla regionalizzazione dei fondi statali in materia di gestione associata, Unioni di Comuni e Comunità Montane, relativa all'annualità 2017, si osserva il peso delle assegnazioni alle singole regioni e già da tali assegnazioni si possono già approssimare alcune conclusioni circa il fenomeno associativo, non esclusivamente determinato in rapporto all'ampiezza del territorio e dal numero di comuni che in ogni regione intraprendono la strada dell'Unione, ma anche e soprattutto dalla volontà e dalle politiche adottate dalle singole regioni volte a garantire il perseguimento di una ottimizzazione dei fondi regionali stessi, utilizzati dalle regioni, per incentivare le Unioni.

È questo lo scopo fondamentale, nonché obiettivo primario, che le regioni devono perseguire.

Con lo stanziamento a bilancio regionale di somme volte a garantire la premialità ai comuni in unione si perseguono le politiche territoriali degli ambiti omogenei. In tale contesto è pleonastico poter dire che, ancorchè non si imponga con chi unirsi, le regioni potrebbero orientare e definire gli ambiti nei quali possano svilupparsi le gestioni associate.

Dall'esame delle singole normative regionali, in materia di assegnazione dei contributi regionali e statali regionalizzati e dai singoli programmi regionali di riordino territoriale, si stabiliscono i criteri con cui assegnare i contributi.

¹⁹⁹ Articolo 175, comma 8, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267: 8. Mediante la variazione di assestamento generale, deliberata dall'organo consiliare dell'ente entro il 31 luglio di ciascun anno, si attua la verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva ed il fondo di cassa, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio.

La determinazione dei criteri con cui assegnare i contributi alle Unioni costituisce il volano per favorire la nascita di unioni, indipendentemente dalle disposizioni statali che ne disciplinano l'obbligatorietà (comuni fino a 5.000 abitanti).

Al riguardo richiamiamo le disposizioni di settore mutate dalla legislazione regionale della Lombardia ed il Regolamento Regionale attuativo (R.R. n. 2/2009) dove si attribuisce una maggiorazione alle Unioni formate anche da comuni non in obbligo.

L'esame dell'andamento dei contributi statali regionalizzati nell'ultimo triennio, 2015-2017, evidenzia che l'assegnazione dei contributi per alcune Regioni è stata in aumento e per altre in diminuzione.

La *ratio* di tale andamento deve essere monitorato, associandolo ai criteri con cui vengono assegnati i contributi, sulla base di quanto disciplinato con apposito decreto che recepisce la conferenza unificata del 2006²⁰⁰.

²⁰⁰ Criteri di ripartizione tra le Regioni delle risorse finanziarie statali relative ai fondi per l'Associazionismo intercomunale:

1. Numero dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti della Regione aderenti ad unioni e Comunità montane che esercitano gestioni associate intercomunali, rispetto al numero complessivo dei Comuni inferiori a 5000 abitanti della regione, attribuendo peso 10% al seguente criterio;
2. Superficie dei Comuni della Regione aderenti ad unioni e Comunità montane che esercitano gestioni associate intercomunali, rispetto al dato complessivo nazionale, attribuendo peso 15% al seguente criterio;
3. Popolazione dei Comuni della Regione aderenti ad Unioni e Comunità montane che esercitano gestioni associate intercomunali, rispetto al dato complessivo nazionale, individuata secondo l'ultimo dato disponibile dall'Istat, attribuendo peso 25% al seguente criterio;
4. Media delle risorse già erogate dallo Stato nel precedente triennio che dovrebbe però andare a scalare nel corso degli anni in misura percentuale da definirsi ogni anno, attribuendo peso 30% al seguente criterio;
5. Risorse erogate dalle regioni l'anno precedente a sostegno dell'associazionismo intercomunale che dovrebbe andare ad incrementarsi nel corso degli anni in ragione della diminuzione dell'indicatore precedente, attribuendo peso 20% al seguente criterio.

In relazione alle modalità di calcolo degli indicatori, le regioni hanno condiviso che i dati vanno rilevati considerando le forme associative presenti sul territorio al momento della presentazione della domanda.

Tabella 3.2 – Andamento dei contributi statali regionalizzati

REGIONE	2015	%	2016	%	2017	%
ABRUZZO	265.425,73	0,87%	210.635,00	0,69%	156.996,37	0,45%
CALABRIA	26.370,05	0,09%	21.278,56	0,07%	16.063,62	0,05%
CAMPANIA	414.997,18	1,35%	332.378,39	1,09%	249.501,09	0,71%
EMILIA ROMAGNA	7.508.302,62	24,51%	7.846.947,28	25,62%	7.526.152,30	21,42%
LAZIO	1.343.376,00	4,39%	1.018.141,06	3,32%	731.133,19	2,08%
LIGURIA	712.008,37	2,32%	784.564,51	2,56%	549.465,61	1,56%
PIEMONTE	2.711.332,25	8,85%	2.150.040,25	7,02%	2.636.260,85	7,50%
PUGLIA	1.886.628,63	6,16%	1.482.630,30	4,84%	1.096.655,54	3,12%
SARDEGNA	6.777.860,16	22,13%	8.222.345,81	26,84%	8.973.872,78	25,54%
SICILIA	1.460.119,96	4,77%	1.162.623,35	3,80%	868.821,64	2,47%
TOSCANA	4.366.187,52	14,25%	4.820.682,10	15,74%	4.567.655,03	13,00%
UMBRIA	178.703,32	0,58%	161.690,64	0,53%	140.385,22	0,40%
VENETO	2.978.019,82	9,72%	2.415.374,33	7,89%	2.118.365,66	6,03%
LOMBARDIA					5.511.596,01	15,68%
TOTALE	30.629.331,61	100,00%	30.629.331,58	100,00%	35.142.924,91	100,00%
Scostamento			0,00%		14,74%	

Fonte: nostra elaborazione

L'andamento dei contributi assegnati alle singole regioni vengono assegnati sulla base della "spesa" e sul "peso" delle Unioni per ogni Regione. Tale spesa è altresì legata alle politiche regionali in materia di gestioni associate ed alla modalità di assegnazione dei fondi regionali.

Dalla tabella 3.2. emerge, osservando l'andamento dell'assegnazione dei contributi statali alle regioni nel periodo 2015-2017, che in alcune di esse i contributi sono in riduzione ed in altre, la Sardegna in particolare, i contributi aumentano in modo considerevole.

Percentualmente, come rilevato nella tabella 3.3, lo scostamento dei contributi assegnati alle regioni nell'ultimo triennio è stato particolarmente negativo rispetto all'annualità 2015 e solo la Regione Sardegna ha avuto un incremento dei contributi assegnati.

Osservando le legislazioni regionali dei comuni che hanno rilevato scostamenti negativi possiamo osservare, ad esempio per la Regione Puglia²⁰¹, come la stessa abbia introdotto l'obbligo, se la gestione associata avviene come Unione, del trasferimento di tutte le funzioni fondamentali dai comuni all'unione.

È fuor di dubbio che questo obbligo di associare tutte le funzioni, per le unioni, unito alla possibilità di essere assegnatari di contributi anche se le funzioni siano gestite per il tramite delle convenzioni, riduca il potere attrattivo verso l'unione e di conseguenza abbia ridotto l'entità della spesa rendicontabile come unione da poter essere utilizzata dalla Regione ai fini della determinazione della propria quota di contributo statale regionalizzato.

Diversamente la Regione Sardegna²⁰², anche beneficiando dello *status* di Regione autonoma, utilizza una procedura di assegnazione dei finanziamenti per l'esercizio associato di funzioni puntuale e performante per tutti gli enti, vale a dire province, comuni in unione e comuni non in unione. In particolare, l'art. 16 (avente ad oggetto i “*Finanziamenti per l'esercizio associato di funzioni*”), declina tale comportamento secondo la modalità di seguito esposta.

La Regione garantisce il finanziamento delle unioni di comuni mediante trasferimenti a valere sul fondo unico di cui all'articolo 10 della legge regionale n. 2 del 2007. A tal fine, la Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, previa intesa con la Conferenza permanente Regione-enti locali:

- a) riserva una quota percentuale del fondo unico destinata al finanziamento delle unioni di comuni e della città metropolitana e, fino al loro superamento, alle province;
- b) stabilisce le decurtazioni, in misura crescente e non inferiore al 30 per cento per anno, da applicare ai trasferimenti per quei comuni che, pur obbligati, non aderiscono alle unioni e destina le relative economie alla quota di cui alla lettera a);
- c) determina la ripartizione fra le categorie di cui alla lettera a).

²⁰¹ Legge regionale 1 agosto 2014, n. 34 - “Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali”

²⁰² Legge Regionale 04 febbraio 2016, n. 2 – “Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna”

I trasferimenti sono assegnati alle unioni di comuni tenendo conto dell'indice di svantaggio economico-sociale, delle economie di spesa sulla base di costi standard e degli indici di efficacia ed efficienza.

La Giunta regionale aggiorna periodicamente tali indici con la procedura di cui al comma 2, tenendo conto delle eventuali condizioni di svantaggio delle unioni di comuni nel cui territorio sono comprese una o più isole minori che costituiscono sub-ambito territoriale ai sensi dell'articolo 7.

Tabella 3.3. – Variazione percentuale contributi suddivisa per Regione

Scostamenti		Regione
2015 - 2016	2016 - 2017	
-21%	-25%	ABRUZZO
-19%	-25%	CALABRIA
-20%	-25%	CAMPANIA
5%	-4%	EMILIA ROMAGNA
-24%	-28%	LAZIO
10%	-30%	LIGURIA
-21%	23%	PIEMONTE
-21%	-26%	PUGLIA
21%	9%	SARDEGNA
-20%	-25%	SICILIA
10%	-5%	TOSCANA
-10%	-13%	UMBRIA
-19%	-12%	VENETO
n.d.	n.d.	LOMBARDIA

Fonte: elaborazione interna

Una ulteriore dimostrazione all'andamento contributivo dei fondi statali regionalizzati può trovare parziale risposta nella tabella 3.4, relativa al numero di Unioni per Regione ed al numero di Comuni per Unione. Merita comunque evidenziare che il dato percentuale può trarre in inganno poiché, come si potrà osservare scorrendo la tabella stessa, il maggior numero di comuni aderenti all'unione spetta alla Regione Piemonte (in linea con i criteri richiamati dalla conferenza unificata del 2006).

Tabella 3.4. – Unioni di Comuni e tasso di adesione media dei Comuni. Anno 2017

	Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni aderenti	Adesione media	%
1	Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2	Emilia-Romagna	333	42	271	6,45	81,38
3	Sardegna	377	35	278	7,94	73,74
4	Friuli-Venezia Giulia	216	18	146	8,11	67,59
5	Piemonte	1.202	108	783	7,25	65,14
6	Marche	229	19	120	6,32	52,40
7	Toscana	276	22	139	6,32	50,36
8	Liguria	235	23	111	4,83	47,23
9	Sicilia	390	47	174	3,7	44,62
10	Puglia	258	23	113	4,91	43,80
11	Veneto	575	43	228	5,3	39,65
12	Molise	136	8	52	6,5	38,24
13	Lazio	378	20	101	5,05	26,72
14	Abruzzo	305	11	68	6,18	22,30
15	Lombardia	1.523	80	281	3,51	18,45
16	Campania	550	15	90	6	16,36
17	Calabria	405	10	53	5,3	13,09
18	Basilicata	131	2	16	8	12,21
19	Umbria	92	1	8	8	8,70
20	Trentino-Alto Adige	293	0	0	0	0,00
Totale		7.978	535	3.105	5,8	38,92

Fonte: Elaborazione su dati Ancitel 2017

Tale conclusione si cristallizza se associamo anche la tabella (sottostante) che evidenzia l'andamento dei contributi regionali stanziati dalle singole Regioni nei propri bilanci annuali.

Tabella 3.5. – Contributi Regionali all'Associazionismo comunale

Regione \ Anno	2014	2015	2016	2017
Piemonte	1.200.000,00	1.588.667,75	4.716.666,67	2.311.499,00
Emilia Romagna	9.150.000,00	8.500.000,00	8.000.000,00	5.285.389,75
Sardegna	14.543.550,00	13.049.930,65	13.123.707,17	14.789.900,00

Fonte: nostra elaborazione

La domanda che potrebbe sorgere spontanea attiene a dove possa situarsi il nesso logico afferente a questo andamento contributivo.

La risposta potrebbe risiedere nelle considerazioni seguenti: le Unioni ricevono i contributi dalle singole regioni e pianificano la spesa sulla base delle funzioni trasferite che, in buona parte, sono finanziate con trasferimenti a carico dei bilanci dei singoli comuni aderenti.

L'ottenimento del contributo, regionale e statale regionalizzato, porterà le Unioni ad adottare un processo di razionalizzazione delle risorse trasferite (dai comuni) ma anche a potenziare o istituire nuovi servizi. Tale sistema virtuoso cresce all'aumentare delle funzioni trasferite dal Comune all'Unione. L'effetto diventa ancor più esponenziale se nelle funzioni trasferite vengono considerate sia le spese correnti che le spese di investimento.

3.2 La spesa regionale lombarda per le gestioni associate e l'evoluzione del peso di Regione Lombardia nella ripartizione del Fondo statale

Nell'ambito dell'associazionismo comunale in Regione Lombardia sono presenti 80 unioni che racchiudono 281 comuni. Regione Lombardia ha disciplinato con specifica norma²⁰³ il riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Tale disposizione è stata successivamente normata con specifico regolamento applicativo²⁰⁴.

Nell'ambito dell'associazionismo comunale lombardo si evidenzia che, a differenza di molte regioni italiane, in Regione Lombardia sono rimaste attive e continuano a svolgere la loro attività, così come disciplinato nelle norme sopra richiamate, le Comunità Montane.

Nell'anno 2017 Regione Lombardia ha richiesto alla Conferenza Unificata la propria partecipazione al riparto delle risorse statali mediante regionalizzazione dei fondi statali per l'associazionismo comunale. Fino al 2016 le Unioni di Comuni presentavano apposita istanza di contributo statale e lo Stato trasferiva direttamente all'unioni i contributi.

Merita altresì ricordare che le modalità con cui lo Stato riconosce i contributi alle unioni si fondava sull'ammontare della spesa, corrente e di capitale, sostenuta dalle stesse unioni e che con tale criterio, per le Unioni nate in corso d'anno, in cui parte della spesa era a carico del singolo comune e parte della spesa a carico dell'Unione, subivano una evidente distorsione nella determinazione del contributo a carico delle singole Unioni. Sarà comunque motivo di discussione e analisi nei successivi paragrafi (cfr. *supra* par. 4.2).

²⁰³ Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19.

²⁰⁴ Regolamento Regionale 27 luglio 2009, n. 2.

Già l'entità della spesa in conto capitale per determinare il contributo statale a carico delle unioni rappresenta un elemento che per certi aspetti potrebbe portare ad una doppia "premierità" all'unione. Si pensi al caso di opere pubbliche realizzate con trasferimenti e contributi in conto capitale specificatamente riconosciuti alla singola Unione. Tale spesa, peraltro fatta senza onere a carico dell'Unione e dei Comuni, ha un effetto moltiplicativo nella domanda di contributi statali da parte dell'Unione. Anche questa precisazione nella domanda di contributo meriterebbe di essere affrontata, quantomeno riportando la spesa di investimento al netto dei contributi in conto capitale ricevuti per l'opera realizzata.

In questo paragrafo si vuole evidenziare, stante l'andamento dei trasferimenti alle Unioni fino al 2016 ed i contributi statali regionalizzati a partire dal 2017 sempre all'unione quanto è stato effettivamente trasferito alle unioni stesse e le variabili che hanno inciso nella determinazione dell'assegnazione del contributo.

Esaminando la spesa sostenuta da Regione Lombardia a favore dell'Unione di Comuni nel periodo 2014-2017 (Tabella 3.6.) si osserva in che ambito e con che dimensioni regione Lombardia ha finanziato la spesa delle Unioni.

Tabella 3.6. – Spesa sostenuta da Regione Lombardia a favore delle Unioni di Comuni

IMPEGNI DI SPESA REGIONE LOMBARDIA A FAVORE UNIONI DI COMUNI			
DIREZIONE	Annualità 2014	Annualità 2015	Annualità 2016
AGRICOLTURA		14.560,00	64.340,00
AMBIENTE, ENERGIA E SVILUPPO SOSTENIBILE		129.702,95	41.619,38
ATTIVITA' PRODUTTIVE	45.215,00	93.431,56	
CASA	87.288,76	127.680,00	
CULTURE, IDENTITA' E AUTONOMIE	98.800,00	53.950,00	5.004,21
SICUREZZA, PROTEZIONE CIVILE E IMMIGRAZIONE	114.456,64	129.231,71	406.579,70
TERRITORIO, URBANISTICA, DIFESA DEL SUOLO E CITTA' METROPOLITANA	987.218,76		22.915,68
UNIVERSITA', RICERCA E OPEN INNOVATION			17.355,88
LEGISLATIVO, RIFORME ISTITUZIONALI E RIORDINO DEGLI ENTI		4.852.082,57	5.228.208,21
PROGRAMMAZIONE INTEGRATA E FINANZA	4.730.095,40		
SPORT E POLITICHE PER I GIOVANI	39.542,75	46.296,66	1.887,55
Totale complessivo	6.102.617,31	5.446.935,45	5.787.910,61

Fonte: elaborazione su dati di Regione Lombardia

Come già evidenziato, a Regione Lombardia è stato assegnato un contributo per l'anno 2017, relativo ai fondi statali regionalizzati, pari a euro 5.511.596,01 che rappresenta una media semplice dei contributi erogati dalla Regione Lombardia alle Unioni nell'ultimo triennio.

I contributi posti nel bilancio regionale sono stati riconosciuti alle Unioni di Comuni sulla base dell'entità della spesa che le Unioni hanno fatto e rendicontato alla Regione. Tale spesa, già sostenuta dai singoli comuni, è da questi trasferita all'Unione e la copertura di tale spesa è garantita con i trasferimenti che i comuni effettuano all'Unione e con le entrate proprie dell'Unione di Comuni.

In linea di principio si rispetta il dettato normativo che il trasferimento di funzioni deve avvenire senza aumento di spesa. I contributi non devono servire per ridurre i trasferimenti dei comuni, garantendo la stessa spesa, ma, superata la fase di *start up*, devono servire per garantire nuovi servizi, ottimizzare le risorse all'interno di bacini e ambiti ottimali in una logica di territorio omogeneo. Con questa logica le spese che le Unioni sostengono vengono a determinare le basi per l'assegnazione di contributi statali regionalizzati. Tale analisi deve essere effettuata e sviluppata esclusivamente sui titoli I e sul titolo II della spesa (Tabella 3.7.).

Tabella 3.7. – Pagamenti Italia e Lombardia. Confronto

CONFRONTO PAGAMENTI SIOPE UNIONI DI COMUNI						
Anno	Tipo	Titolo I	Titolo II	Altri titoli	Totale	
2015	Italia	932.510.293,35	156.199.754,48	303.085.112,62	1.391.795.160,45	
2016	Italia	1.082.301.290,90	132.117.073,30	326.416.483,57	1.540.834.847,77	
2017	Italia	1.138.425.281,14	125.387.059,80	342.941.754,34	1.606.754.095,28	STIMA ANNO 2017
2015	Lombardia	104.336.018,40	16.990.502,66	21.974.083,04	143.300.604,10	
2016	Lombardia	116.015.311,91	26.683.720,63	30.429.574,94	173.128.607,48	
2017	Lombardia	125.992.045,36	17.778.451,50	27.195.095,50	170.965.592,36	STIMA ANNO 2017

Fonte: nostra elaborazione

Dall'esame della tabella si può osservare che nelle annualità esaminate i pagamenti di Regione Lombardia rispetto al dato Italia, per tutte le annualità hanno una incidenza dell'11%. Confrontando tale percentuale con la percentuale di assegnazione del contributo statale si può osservare una posizione di vantaggio rispetto alla spesa.

Tale risultato è destinato ad essere ancor più performante, per Regione Lombardia e le sue Unioni laddove molti più enti, in obbligo o non in obbligo, decidano di intraprendere il percorso associativo incentivante, non solo per le questioni meramente contributive, ma anche per questioni amministrative (assunzioni personale e pareggio di bilancio). Da questo punto di vista regione Lombardia è la regione che ha il maggior numero di enti in obbligo di gestione associata.

Se la Legge Regionale in materia di riordino dell'associazionismo, seppur restrittiva, laddove si impongono 5 funzioni ed almeno una delle funzioni fra la 1 (ora missione 1) e la 4 (ora missione 8) dovesse continuare a mantenere tale impostazione rendendo effettivamente l'associazione tramite Unione un ente che mira a ottenere e garantire risultati positivi in termini di razionalizzazione della spesa, contribuirà ad incrementare ancor di più la spesa delle Unioni Lombarde rispetto al dato nazionale con la conseguenza di un miglioramento del contributo statale regionalizzato assegnato alla Lombardia.

CAPITOLO 4. Processi in corso ed esigenze di transizione nella redistribuzione dei contributi alle forme associative

4.1 Il regime transitorio vigente

La D.g.r. 12 luglio 2017 - n. X/6849 avente ad oggetto l'approvazione dello schema d'intesa ANCI - Regione Lombardia «Intesa per la distribuzione regionale della quota assegnata a Regione Lombardia del fondo nazionale per l'associazionismo comunale» ha disciplinato il periodo transitorio triennale per la gestione dei fondi statali regionalizzati.

In particolare nel testo dell'intesa per la distribuzione regionale della quota assegnata a Regione Lombardia del fondo nazionale per l'associazionismo comunale, si sancisce quanto segue:

- l'utilizzo del rr. 2/2209 per il riparto regionale ad Unioni di Comuni e Comunità Montane dei fondi statali regionalizzati avverrà con gradualità nell'arco del triennio 2017-2019;
- tramite D.G.R., ai sensi dell'art. 9, c. 1, lett. f) della L.r. n. 15/2017, sarà definita la metodologia per la gestione dei fondi statali regionalizzati, al fine di garantirne l'erogazione a tutte le Unioni di Comuni e alle Comunità Montane già costituite e a quelle che si costituiranno nel triennio che associano almeno due programmi per due comuni aderenti;
- nell'annualità 2017, i fondi statali regionalizzati saranno integralmente erogati con la metodologia di cui al punto 2.b)²⁰⁵;

²⁰⁵ Di seguito si riportano gli indirizzi da adottare nella metodologia prevista al punto 2.b)

I fondi statali regionalizzati saranno erogati ispirandosi alle regole statali definite dal decreto del Ministero dell'Interno del 1° ottobre 2004, riservando una somma minima di € 2.000 a tutte le GA aventi diritto al contributo.

A tal fine si considereranno:

- a) la popolazione legale dell'unione dei comuni e dei comuni associati alle Comunità Montane;
- b) il numero di comuni facenti parte dell'unione dei comuni o comuni che abbiano delegato la Comunità Montana all'esercizio dei servizi/programmi in forma associata per almeno per due comuni;
- c) i servizi/programmi esercitati in forma associata per almeno due programmi;
- d) le spese impegnate e rendicontate per singolo servizio/programma con riferimento all'annualità precedente alla domanda;
- e) per le CCMM, solo le spese impegnate e rendicontate per singolo servizio/programma svolto in forma associata delegato dai comuni;
- f) per le Unioni di Comuni costituite nel 2017, o per le Unioni di Comuni, costituite nel 2016 che non hanno approvato il bilancio di previsione e pertanto non dispongono del conto consuntivo 2016, sarà considerata la sommatoria degli impegni del titolo I (Spese correnti) e II (Spese in conto capitale) assunti dai comuni aderenti nell'annualità precedente alla presentazione della domanda, per singolo servizio/programma associato;

1. nelle due annualità successive, i fondi statali regionalizzati saranno erogati seguendo la metodologia di cui al punto 2.b), nelle percentuali che saranno definite in occasione dell'accordo di cui al punto 1);
2. gli importi non erogati ai sensi del punto 2.d) dei fondi statali regionalizzati, nel 2018 e nel 2019, saranno erogati ai sensi del R.r. 2/2009;
3. nell'annualità 2020 i citati contributi statali saranno integralmente erogati ai sensi del R.r. 2/2009.

L'entrata a regime del regolamento consentirà una migliore e più puntuale ripartizione dei fondi ai Comuni sulla base delle esigenze specifiche di ognuno. Risorse che si aggiungeranno a quelle che ogni anno Regione Lombardia mette a disposizione per le Unioni di Comuni che svolgono i servizi in forma associata.

L'applicazione del regime transitorio per il prossimo triennio consente di raccogliere le istanze per integrare e modificare il regolamento regionale richiamato, al fine di garantire un trattamento non discriminante fra le unioni di comuni, anche per quelle di nuova costituzione, che fino al 2016 evidenziavano attribuzione di contributi quasi irrilevanti, e le comunità montane.

Giova a tal riguardo evidenziare che i fondi statali regionalizzati devono essere ripartiti fra tutte le unioni che rispettano le disposizioni previste dalla normativa nazionale, che è meno restrittiva della normativa regionale²⁰⁶; per la Regione Lombardia cresce la complicazione legata al dover riconoscere contributi a tre tipologie di realtà associative:

- Unioni di Comuni costituite nel rispetto della normativa regionale;
- Unioni di Comuni costituite nel rispetto della normativa nazionale;
- Comunità Montane.

Si ritiene, stante la situazione sopra evidenziata, che la scelta di un regime transitorio rappresenti una scelta assolutamente improntata ad un principio di equità che possa consentire a tutti gli enti che prendono parte al processo associazionistico di vedere riconosciuto il loro "sforzo", il quale è bene ricordare mira alla razionalizzazione amministrativa della spesa e all'attribuzione di un maggior valore alle risorse, statali e regionali, assegnate ai territori. In questo contesto il riconoscimento di un contributo minimo di "entrata" a tutte le Unioni pari a 2.000 euro rappresenta anche un rimedio a situazioni del passato con contributo statale assegnato alle unioni di assoluta irrilevanza.

²⁰⁶ Art. 18, comma 1 e 2, Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19: Le unioni di comuni lombarde sono costituite tra comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

2. Fermo restando il rispetto della disciplina statale relativa alla gestione associata obbligatoria tra comuni, i comuni che aderiscono ad un'unione di comuni lombarda esercitano in gestione associata almeno cinque delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Negli indirizzi, evidenziati nelle note sopra esposte, traspare la volontà di: a) considerare i territori e la popolazione; b) porre comunque un limite al peso della popolazione, per evitare incetta di contributi da parte di Unioni composte da comuni anche non in obbligo di gestione associata a danno dei comuni più piccoli; c) dar peso alle funzioni ed ai servizi trasferiti dai comuni alle unioni. Per tale ultimo criterio si può ritenere che la formulazione potrebbe far ritenere che le Unioni costituite con i criteri stabiliti da Regione Lombardia per l'iscrizione delle Unioni nel registro regionale delle Unioni possa ricevere una maggiorazione rispetto alle Unioni "statali" ed alle comunità montane.

L'unico limite individuabile nella proposta di regime transitorio può essere individuata nella lettera f), laddove si sancisce che: "[...] *per le Unioni di Comuni costituite nel 2017, o per le Unioni di Comuni, costituite nel 2016 che non hanno approvato il bilancio di previsione e pertanto non dispongono del conto consuntivo 2016, sarà considerata la sommatoria degli impegni del titolo I (Spese correnti) e II (Spese in conto capitale) assunti dai comuni aderenti nell'annualità precedente alla presentazione della domanda, per singolo servizio/programma associato*". Sarebbe stato auspicabile che tale formulazione fosse stata uniformata e resa applicabile a tutti i comuni aderenti all'Unione, onde rendere uniforme il riconoscimento del contributo statale regionalizzato per tutte le unioni, anche se non ancora provviste di un rendiconto che tenga conto di un'intera annualità.

Si sarebbe potuto considerare, per ogni programma e servizio trasferito dal comune all'Unione, indipendentemente dal periodo in cui è avvenuto il trasferimento, la sommatoria della spesa sia in capo al comune. L'effetto premiante per le Unioni di maggiore anzianità poteva essere ottenuto con una maggiorazione rapportata agli anni di trasferimento della funzione.

In merito alla ripartizione del fondo una segnalazione importante deve essere rivolta al momento temporale con cui il contributo viene assegnato e trasferito alla singola Unione. Infatti, non si tratta di una questione secondaria: se il contributo, che secondo il principio dell'attendibilità e congruità della previsione di bilancio, non può essere appostato a bilancio nella sua interezza (non conoscendolo) e, soprattutto, non può essere impegnato fintanto che non sussiste il titolo "abilitativo" dell'accertamento, tale meccanismo comporta due ordini di problemi, che possono portare a anche ad una riduzione del contributo statale regionalizzato. Se il contributo non viene utilizzato per sostenere spese in capo all'Unione ma per ridurre i trasferimenti dei Comuni all'Unione a fronte della spesa trasferita è chiaro che l'Unione utilizzerà i contributi per contenere le spese dei comuni e non per valutare un miglioramento dei servizi offerti alla comunità nel rispetto delle procedure di razionalizzazione e contenimento della spesa stessa. Diventa importante, come in alcune Regioni viene evidenziato, che i contributi statali regionalizzati non possano essere utilizzati per riconoscere trasferimenti e contributi ai comuni.

In conclusione si ritiene che la proposta del regime transitorio sia sicuramente positiva, specie se interpretata secondo la finalità di spingere le Unioni al rispetto dei criteri regionali consentendo a Regione Lombardia, per il futuro e con apposite integrazioni, l'utilizzo

dell'attuale regolamento regionale n. 2/2009 anche per la distribuzione dei contributi statali regionalizzati.

4.2 Le implicazioni connesse alle metodiche di ripartizione del fondo regionalizzato destinato alle forme associative

Le regole contabili per l'erogazione del contributo ordinario statale regionalizzato alle gestioni associate (c.o.sta.r.g.a.) sono molto dettagliate e descrivono in modo chiaro e puntuale i criteri mediante i quali vengono ripartiti e assegnati i contributi statali regionalizzati, nel regime transitorio.

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare nelle pagine precedenti la ripartizione del fondo regionalizzato assume complessità particolari alla luce delle "realità" associative interessate. Non può certo essere "facile" e, soprattutto, può assumere connotazioni di dubbia perequazione prevedere la compresenza di realtà associative che possono costituirsi con modalità diverse a seconda della legislazione statale e regionale. Ancor più complessa si rivela la realtà lombarda, anche per il fatto di aver mantenuto, a differenza di altre Regioni, le Comunità montane in luogo delle Unioni di Comuni montani.

Se la proroga, ormai diventata una costante, dell'obbligo delle gestioni associate per i comuni fino a 5.000 abitanti non albergasse più all'interno del decreto mille proroghe, molte situazioni si allineerebbero, con la conseguenza che la ripartizione dei fondi potrebbe diventare molto più semplice e, soprattutto, applicabile con coerenza a tutte le Unioni, poiché tutte sarebbero in obbligo di trasferire tutte le 10 funzioni fondamentali, compresa la 1° e la 4°, con la conseguenza che i Comuni lombardi che decidessero di rispettare l'obbligo utilizzando l'Unione anziché la convenzione disporrebbero delle caratteristiche necessarie perché tali Enti possano essere iscritti nel registro delle Unioni di Comuni Lombarde. Rimarrebbe il problema delle Unioni di Comuni non in obbligo, per le quali, stante la legislazione vigente, non sussiste l'obbligo di trasferimento di tutte le funzioni da parte dei Comuni aderenti, essendo sufficiente il trasferimento di due programmi/servizi.

Il risultato sarebbe però tanto auspicabile, quanto possibile, revisionando il Regolamento n. 2 del 2009, nonché prevedendo l'applicazione dello stesso anche alle Comunità montane. In particolare, si ritiene che, considerato che la L.R. n. 19/2008 tratta la gestione associata di servizi e funzioni da effettuarsi tramite Unione di Comuni, Comunità Montane ed altre forme associative, con esclusione delle convenzioni, sarebbe opportuno:

- *coordinare la normativa regionale con la normativa nazionale, nell'ottica di evitare duplicazione di organismi di gestione delle funzioni trasferite.* In sostanza, occorrerebbe precisare che anche le Comunità montane, costituite fra Comuni contigui, che trasferiscono la gestione delle funzioni fondamentali alla Comunità stessa sono equiparabili, per la legislazione lombarda, alle Unioni di Comuni e pertanto

potenzialmente iscrivibili nel registro delle Unioni, con tutti gli obblighi conseguenti ed i diritti emergenti. Tra questi, si ritiene compresa la possibilità di richiedere contributi (ad esempio, si potrebbe integrare l'articolo 20 bis della L.R. n. 19/2008 prevedendo l'iscrizione anche delle Comunità montane che rispettino le caratteristiche descritte);

- *coordinare i fondi stanziati da Regione Lombardia per i contributi alle Unioni di Comuni con i fondi per la montagna stanziati per le Comunità montane.* In tale quadro, si potrebbero contemplare clausole di salvaguardia al fine di evitare una doppia contribuzione per le stesse funzioni.

Possiamo ritenere che la criticità dell'attuale quadro associativo possa trovare sicuramente una perfetta convergenza verso un unico modello regionale. Per quanto attiene alle Comunità montane, stante comunque il loro "interesse" anche ai fondi regionalizzati, è auspicabile che si verifichi una revisione legislativa come conseguenza di una "nuova" politica lombarda, finalizzata all'adeguamento delle medesime rispetto al resto del paese.

La loro soppressione in luogo di Unioni montane, in particolare, non farebbe certo venir meno il riconoscimento delle loro finalità, legate anche a territori che necessitano di una maggiore attenzione e che comunque saranno sempre destinatari di specifiche politiche regionali. Tuttavia, tale modifica renderebbe maggiormente equo il modello di assegnazione dei contributi, tendendo ad una maggiore semplificazione sia sul fronte istituzionale che su quello del governo delle risorse appostate.

CAPITOLO 5. Indicazioni di Policy

Alla luce delle considerazioni svolte sinora, è possibile rassegnare qualche conclusione in considerazione degli elementi di maggiore interesse emersi nella ricerca approntata. In particolare, occorre muovere da alcuni elementi indefettibili che attengono sia agli aspetti istituzionali delle forme associative e del loro sviluppo, sia – per quanto interessa in questa sede – al tema della regionalizzazione dei fondi statali all'associazionismo comunale, che si iscrive evidentemente nel più ampio tema delle ragioni, dei criteri e della misura di qualsiasi forma di incentivazione rispetto alle dinamiche funzionali dei governi locali.

Con questa opportuna premessa, nella consapevolezza che non riesce possibile prescindere da alcuni elementi fondativi del ragionamento mutuato dal presente lavoro – tanto in quanto il tema della (buona e corretta) incentivazione delle dinamiche associazionistiche si muove nell'alveo di un quadro ben più esteso, tale da coinvolgere l'intero sistema delle autonomie – possiamo quindi sottolineare che la riflessione circa le modalità di incentivazione e la declinazione della regionalizzazione dei fondi statali all'uopo previsti non può non transitare per i seguenti snodi concettuali:

- *centralità del tema del riordino territoriale* (economie di scala, correzione delle esternalità, semplificazione e capacità di programmazione), da trattarsi necessariamente nell'ottica reticolare e dello sviluppo policentrico, specialmente in un contesto tanto articolato dal punto di vista amministrativo quanto quello lombardo²⁰⁷;
- *visione critica dei risultati ottenuti con le GAO*, atteso il fatto che «le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le 'soglie' relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedimentali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di 'aggiustamenti' rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, da collegare ai risultati concretamente conseguiti in termini di spesa) ovvero, di un'approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di associazionismo forzato»²⁰⁸;

²⁰⁷ Su cui cfr., per una prima analisi ed un ulteriore assetto di possibili soluzioni ÉUPOLIS LOMBARDIA (2017), *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, città metropolitana e nuove provincie e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia. Policy Paper*, cit., *passim*; più diffusamente e con un maggiore dettaglio, v. G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (2018), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., in corso di pubblicazione.

²⁰⁸ Testualmente, v. CORTE DEI CONTI (2015), *op. cit.*

- *attenzione al ruolo delle Unioni*, determinato da 3 ordini di motivi, in sintesi riconducibili al fatto che si tratta di una forma associativa (i) affermatasi come soluzione autonoma e stabile, complementare e sinergica rispetto alle fusioni, (ii) suscettibile di ricevere tendenzialmente contributi minori a livello statale e, infine, (iii) applicabile all'interno di ambiti territoriali più ampi;
- *attenzione crescente al ruolo degli incentivi*, con conseguente necessità di un approccio più flessibile e di ampio respiro rispetto al tema;
- *centralità del ruolo regionale*, determinata dagli spazi individuati in prima battuta dal legislatore con riferimento alle operazioni di riordino territoriale, a loro volta intimamente connesse al tema dell'incentivazione. Naturalmente ci si riferisce sia al ruolo delineato dall'assetto costituzionale delle autonomie, basato sul modello regionalistico (Titolo V Costituzione), sia alle prerogative riconosciute dalla legislazione primaria, anche anteriore alla richiamata riforma costituzionale. In questo senso, basti rammentare come l'art. 33 del TUEL preveda, ancora oggi, che le Regioni:
 - a) *possano delegare funzioni ai Comuni*;
 - b) *individuino*, al fine di favorire le gestioni associate, *gli ambiti ottimali di esercizio delle stesse*, concordandoli con i Comuni nelle apposite sedi concertative (programma aggiornato su base triennale);
 - c) *disciplinino, anche attraverso la creazione di un proprio fondo, le forme di incentivazione*. Rispetto a queste ultime, queste dovrebbero muoversi, in particolare, nel senso di (i) favorire, attraverso la maggiorazione dei contributi, la massima integrazione delle funzioni, (ii) garantire maggiorazioni per le Unioni e le fusioni di Comuni rispetto ad altre forme di incentivazione, nonché (iii) promuovere le Unioni dei Comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, ma con possibilità di meccanismi premianti nel caso vi si arrivi.

Situazione attuale

La situazione attuale si presenta connotata da grande fluidità e liquidità, articolate su più livelli e differenti angoli visuali, soprattutto se rilette nello specchio del nesso esistente tra dimensione istituzionale delle autonomie e incentivazione alle forme associative.

Infatti, in primo luogo, il riordino configurato dal documento “*La riforma delle autonomie*” del marzo 2016²⁰⁹ è ancora *in fieri* e molti elementi del progetto ivi rappresentato non hanno ancora conosciuto la fase applicativa; segnatamente, pare che tali elementi siano rimasti imbrigliati in difficoltà connesse a più ragioni, in parte derivanti da un'oggettiva complessità dell'operazione di riordino, declinata sull'intervento dal basso di più attori istituzionali²¹⁰, in

²⁰⁹ Cfr. REGIONE LOMBARDIA (2016), *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, Documento di base per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico, cit.

²¹⁰ In questo senso si è mossa l'iniziativa, coordinata da Regione Lombardia, dei Tavoli territoriali provinciali, instaurati *ex lege* a seguito della pubblicazione del documento richiamato nella nota precedente, il quale, a sua volta, ha accolto la proposta regionale di costituzione dei cc.dd. otto Cantoni,

altra parte dovute ad un'eccessiva accentuazione dell'importanza (solo eventuale, almeno per parte delle operazioni di riordino) intrinsecamente riconducibile all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016²¹¹, talora riecheggiante nel dibattito pubblico quale alibi all'oggettiva instabilità ed incompiutezza del sistema lombardo delle autonomie, come sovente accade per molte delle consultazioni cui i cittadini sono stati a vario titolo chiamati a rispondere esercitando il proprio diritto di voto²¹².

Nel campo degli incentivi, se analizzati secondo un ampio spettro, la situazione si presenta parimenti in grande divenire: coesistono, infatti, (i) incentivi statali alle fusioni, (ii) incentivi statali sino al 2016 con determinate chiavi, (iii) incentivi regionalizzati, secondo una regionalizzazione transitoria (2017-2019), nonché (iv) incentivi regionali distribuiti ai sensi delle leggi regionali di settore (v. L.R. n. 19/2008), aventi natura autonoma e caratterizzati da soglie di accesso, presupposti e criteri di riparto assai distanti da quelli statali regionalizzati²¹³. Il quadro assai composito poc'anzi richiamato può, ad ogni modo, essere ricostruito secondo le direttrici che seguono.

Incentivi statali alle Unioni e alle Comunità montane

Muovendo, anzitutto, dalla considerazione della disciplina²¹⁴ degli incentivi statali alle Unioni e alle Comunità montane, possiamo sottolineare alcuni aspetti cruciali, esemplificativi delle logiche ad essa sottese:

Per le Unioni di Comuni

- *Popolazione.* % di incremento dei contributi erariali medi pro-capite. Le percentuali crescono sino alla fascia 15.000- 20.000 (9%) e poi decrescono sino al 3%. Si riduce anche l'incentivo (al 3%) se ci sono 2 Comuni con popolazione > 5.000 abitanti.
- *Numero di Comuni aderenti.* % di incremento dei contributi erariali medi pro-capite. La seconda componente premia le Unioni con un maggior numero di Comuni sino ad un + 10% per le Unioni al di sopra dei 10 Comuni.

impennati sulle circoscrizioni territoriali delle neo-istituite ATS, successivamente sottoposta a serrato dibattito con gli attori locale e le associazioni di Comuni e Province.

²¹¹ In questo senso ci si esprime, se si vuole, in G.C. RICCIARDI (2018), *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., laddove presenta l'esigenza di una compiuta riforma delle autonomie in Lombardia come svincolata dall'esito referendario, dal momento che la consultazione avrebbe inciso, almeno in prima battuta, solamente sulle potestà regionali relative all'immediato assetto della territorializzazione delle Aree vaste, restando comunque in vigore la Legge n. 56/2014 sino alla promulgazione di una successiva legge dello Stato, peraltro solo eventuale essendo per definizione "futura", impattante sul livello di governo intermedio.

²¹² Cfr. R. BIN (2016), *Il referendum come alibi*, Le Regioni, n. 2, pp. 221 ss.

²¹³ Sul punto, per una disamina di dettaglio, v. *supra* cap. II.

²¹⁴ Riferimenti previsti ai sensi del Decreto del Ministero n. 318 del 1 settembre 2000 e del Decreto Ministero Interno n. 289 del 1 ottobre 2004.

Per le *Unioni di Comuni e le Comunità Montane*

- *Servizi esercitati in forma associata.* La terza componente (sia per Unioni che per le Comunità montane) è in funzione dei servizi erogati in forma associata, così come desumibili dall'ultimo rendiconto approvato o dai dati previsionali corredati da relazione esplicativa. In questo caso il contributo è in % delle spese correnti e in conto capitale certificate (dal + 15% se esercita due servizi siano al + 26% per 5 o più servizi). La % è aumentata del 5% per le spese certificate dei seguenti servizi: ufficio tecnico, urbanistica, polizia locale, anagrafe e stato civile. Se vengono conferite intere funzioni composte da 2 o più servizi + 10%.
- *Certificazione di spesa.* Occorre inviare una apposita certificazione delle spese (ex art. 5, comma 1), nonché dimostrato l'effettivo avvio (ai sensi dell'art. 5, commi 4 quater e 5). Ogni tre anni si ricalcolano i valori in base ai dati di consuntivo (tenendo conto anche del miglioramento dei servizi?).
- *Comparazione rispetto alla media del valore pro-capite.* Vi è un incremento del 5% del contributi per chi ha valore pro-capite superiore alla media. Per il calcolo della spesa per servizi dell'Unione si penalizzano i Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti e non si tiene conto delle spese fatte dai comuni > 30.000 (art. 5 comma 5 bis). Il contributo è rideterminato su base triennale in base ai dati relativi alle spese correnti e in conto capitale impegnate nei servizi forniti in forma associata (art. 5, comma 5).

Il contributo calcolato secondo le variabili indicate nei punti precedenti è aumentato del 5% se l'Unione coincide con l'ambito territoriale ottimale ex d. lgs. 112 del 1998 (che deve essere individuato dalla Regione).

Regionalizzazione

Richiamate le linee fondamentali della disciplina statale, veniamo ai criteri delle discipline regionali per avere accesso ai fondi da regionalizzare²¹⁵, rispetto ai quali possiamo sottolineare i seguenti temi di base:

- Disciplina che non preveda limiti temporali alla concessione dei fondi;
- Premialità per Unioni di Comuni e Comunità Montane;
- Considerazione del numero e della tipologia di gestioni associate, popolazione o altri indicatori di disagio;
- Previsione di forme di verifica sul funzionamento reale della gestione associate;
- Concessione contributi entro anno finanziario di riferimento.

Ovviamente il tema della regionalizzazione sconta una chiara criticità in ordine alla compatibilità con la disciplina relativi ai fondi regionali autonomi²¹⁶, a loro volta assai rilevanti sia per l'ammontare complessivo, che per la loro incidenza nella determinazione dell'ammontare dei fondi statali da regionalizzare per gli anni successivi.

²¹⁵ Ci si riferisce, in primo luogo alla più volte citata Intesa n. 936 del 2006.

²¹⁶ Su cui v. diffusamente, *supra*, cap. II, par. 2.1.

Periodo transitorio

In ogni caso, come specificato nel provvedimento amministrativo integrante la fonte giuridica derivata²¹⁷ della previsione di un periodo transitorio, il fine perseguito nell'elaborazione di tale periodo è quello di accompagnare gradualmente le Unioni di Comuni e le Comunità montane nella transizione dal sistema di erogazione statale dei contributi alla gestione associata di servizi e funzioni a quello di erogazione regionale (c.d. regionalizzazione dei fondi statali).

La modalità transitoria richiamata vale *in toto* per il 2017, mentre successivamente si giungerà annualmente a distribuire solo una quota di quanto attribuito dal fondo nazionale, dal momento che la restante parte dovrà essere redistribuita ai sensi del Regolamento regionale n. 2/2009²¹⁸. In ogni caso, la disciplina contemplata dalla recente produzione (*latu sensu* normativa) regionale risulta imperniata sulla seguente architettura.

Criteri d'accesso

- *Almeno due programmi e due Comuni aderenti.* Si tratta, a ben vedere, di una soglia d'accesso assai (si potrebbe dire eccessivamente) limitata, tenendo anche conto che il concetto di Unione di Comuni Lombarda, accolto ai fini della percezione degli incentivi derivanti dal fondo autonomo regionale, risulta invece legato al contestuale esercizio di almeno 5 funzioni fondamentali (di cui la funzione "A" e la funzione "D" obbligatorie)²¹⁹.
- *Somma minima di 2.000 euro per ciascun Ente (forma associativa).* La determinazione di tale somma da distribuirsi a tutte le forme associative in modo indistinto comporta alcune perplessità e riesce difficile da giustificare, quantomeno se non rapportata alla fase di *start-up*, la quale al contrario legittimerebbe appieno la previsione dell'erogazione di somme fisse *una tantum*.
- *Base di calcolo (BF) fondata sugli impegni di spesa (I e II capitolo) dell'Unione effettuata nei programmi messi in comune.* Tale configurazione porrebbe dei problemi rispetto alle Unioni di Comuni neo-istituite, sicché è stato previsto che nel caso di Unioni di nuova istituzione venga considerata la sommatoria delle spese correnti e in conto capitale dei Comuni aderenti nei programmi messi in comune.

²¹⁷ Cfr. GIUNTA REGIONALE (2017), Deliberazione X/7028, p. 2. In verità, come rilevato *supra*, cap. II, par. 2.1., la fonte giuridica del triennio provvisorio/transitorio risiede nell'art. 20 ter della L.r. n. 19/2008.

²¹⁸ Cfr. il Protocollo dell'Intesa tra Regione Lombardia e ANCI allegato alla DGR n. X/6849 del 12/07/2017, p. 2.

²¹⁹ Ci si riferisce, naturalmente, alle funzioni fondamentali dei Comuni di cui all'art. 14, comma 27 del D.l. n. 78/2010, successivamente convertito con modificazioni in Legge n. 122/2010 ed oggetto di gestione associata obbligatoria ai sensi del successivo comma 28, per i Comuni rientranti nella soglia demografica individuata nella disposizione (notoriamente, trattasi della soglia di 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti per i Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane).

Elementi premianti

- *Popolazione legale dell'Unione e dei Comuni associati alla Comunità montana.* La percentuale (%1) cresce sino a 20.000 abitanti e poi decresce, benché ciò non abbia a primo acchito alcuna giustificazione teorica²²⁰, premiando la fascia demografica degli Enti a partire da 3.000 abitanti e giungendo al livello massimo di premialità per la fascia 15 mila/20 mila abitanti salvo poi, appunto, ridiscendere.
- *Numero di Comuni associati per singolo programma.* La percentuale (%2) varia dal 5% al 10% per il massimo di 10 Comuni. L'incentivo nel caso del n. Comuni è limitato a quelli che hanno delegato la gestione del singolo programma, mentre così non sembra per la popolazione, frangente che costituirebbe una evidente discrasia.
- *Numero di programmi messi in comune.* La percentuale (%3) varia dal 15% al 26%. Il 26% si ottiene dai 5 programmi in su. Anche in questo caso il meccanismo presenta elementi di debolezza visto che attribuisce il 15% a chi rispetta il minimo assetto per l'accesso al peculiare elemento premiante qui considerato.
- *Ulteriore 5% a chi mette in comune uno dei seguenti programmi:* Anagrafe e stato civile (programma 07 della missione 1, corrispondente alla funzione fondamentale "I" servizi demografici per cui la gestione associata è facoltativa); Ufficio tecnico (Programma 6 della Missione 1, parte della funzione fondamentale "d", in condivisione con altre funzioni fondamentali comunali, attesa la polivalenza dell'Ufficio²²¹); Urbanistica (Programma 1 della missione 8; parte della funzione fondamentale "d"); Polizia locale (programma 1 della missione 3, corrispondente alla funzione fondamentale "I"). Il fatto di premiare in particolar modo alcuni programmi, appare sicuramente giustificabile in quanto tende ad introdurre elementi qualitative suscettibili di migliorare in Potenza anche l'efficacia delle gestioni associate e, con essa, dell'erogazione dei contributi a ciò preordinati.

Alla luce della configurazione delle modalità di ripartizione dei contributi regionalizzati accolte in via provvisoria per l'anno in corso, è possibile enucleare qualche indicazione di *policy* spendibile a favore del sistema regionale al fine di razionalizzare e, laddove possibile, migliorare i criteri e i parametri che presiedono al riparto delle risorse destinate al sostegno delle forme associative.

²²⁰ Il che non significa che una giustificazione non vi sia sul fronte delle politiche immediate verso i piccoli Comuni. Nel caso rappresentato, tuttavia, occorrerebbe considerare come una simile soglia non consenta di premiare le realtà di maggiori dimensioni, con ricadute negative nel lungo periodo anche per i piccoli Comuni limitrofi con i quali più difficilmente verranno sperimentate forme di associazionismo da parte dell'Ente di maggiori dimensioni.

²²¹ L'Ufficio tecnico, come noto, intercetta con la propria attività amministrativa una serie di materie assai rilevanti, tra le quali l'edilizia e i lavori pubblici, l'edilizia privata, l'urbanistica, l'ambiente *et alia*. Per una trattazione di dettaglio, giunta sino alla formulazione di un repertorio dei procedimenti, v. ÉUPOLIS LOMBARDIA (2017), *L'Ufficio tecnico nelle Unioni di Comuni. Repertorio delle funzioni amministrative*, novembre.

5.1 Conclusioni prospettiche sulla futura declinazione del metodo di ripartizione dei Fondi regionalizzati

Nell'affrontare il tema dei possibili rilanci rispetto alle azioni sinora implementate, merita anzitutto segnalare un'ultima volta alcuni aspetti forse banali eppure assai rilevanti rispetto alle logiche di ripartizione dei fondi in parola.

Anzitutto, giova sottolineare che il permanere di diversi fondi/regimi di incentivazione tra loro concorrenti, peraltro finalizzati al sostegno di diverse tipologie di forme associative e caratterizzati da soglie, presupposti e requisiti di accesso tra loro molto differenziati (se non a larghi tratti intrinsecamente contrastanti tra loro), non può costituire un'opzione per il futuro.

Regione Lombardia ha agito molto bene nel prevedere un periodo transitorio di ridefinizione e concertazione con la base associativa, proprio alla luce della “distanza” in termini di disciplina normativa tra fondi statali regionalizzati e fondi regionali²²². Del resto, in assenza di una simile previsione, nel vigore dell'attuale Regolamento regionale n. 2/2009 l'applicazione diretta di quest'ultimo anche ai fini della ripartizione del fondo statale regionalizzato avrebbe sicuramente condotto all'esclusione di molti Enti che, in applicazione della disciplina statutale, al contrario avrebbero avuto diritto alla percezione dei contributi.

Tale “camera di compensazione e/o riflessione”, costituita dal periodo transitorio, quindi, deve essere ben valorizzata al fine di produrre una concertazione effettiva e, soprattutto, un'assetto caratterizzato da una maggiore semplificazione e coerenza intrinseca.

Fondo unico di sostegno alle forme associative lombarde

In questo senso, dunque, si dovrebbe anzitutto spingere verso una disciplina che consenta l'unificazione dei fondi in un unico fondo incentivante delle forme associative, tale da eliminare l'attuale concorrenza di fondi e regimi (da un lato regionalizzato, cioè finanziato dallo Stato e, dall'altro, regionale autonomo, cioè alimentato da risorse regionali), foriera di sovrapposizioni, distonie ed inutili complessità.

²²² Si riporta quanto già asserito in precedenza, *supra*, cap. II, laddove si è affermato, ad esempio, che: “Tale scelta, da salutare senz'altro con favore, risponde evidentemente ad una duplice esigenza: a) da un lato, infatti, asseconda la necessità di contemperare tra loro le caratteristiche morfologico-strutturali assai diversificate (e a tratti contrapposte tra loro) che assistono il regime di accesso, rispettivamente, al Fondo statale regionalizzato ed al Fondo regionale di cui alla Legge regionale n. 19/2008; b) dall'altro lato, tale decisione sottende la *ratio* di assicurare un passaggio graduale verso soluzioni di auspicabile integrazione tra i Fondi, avviando un dibattito il più possibile partecipato con la base associativa, teleologicamente orientato alla formulazione di innovative soluzioni normative da introdursi nel *corpus* normativo regionale, tali da garantire il più alto grado possibile di interazione (prima) ed integrazione (poi) fra le due differenti discipline”.

Tale prima linea generale di intervento presuppone l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare da parte della Regione, a fini modificativi dell'attuale disciplina. Nel riformare il sistema dei fondi, peraltro, occorrerebbe modificare probabilmente anche i requisiti (o le soglie) di accesso al fondo da istituirsi, attualmente troppo diversi, a tratti infungibili tra loro, per quanto è dato ravvisare nel rapporto tra fondo statale regionalizzato e fondo regionale autonomo.

Nella concatenazione dei necessari interventi di modifica, non può non considerarsi egualmente il tema della concorrenza tra forme associative caratterizzate da una vocazione istituzionale molto diversa. Infatti, accanto alle Unioni di Comuni, in Lombardia continuano ad operare attivamente anche le Comunità montane. Sennonché, pur a fronte dell'esercizio in forma associata di funzioni amministrative e servizi, riescono evidenti il differente peso e le diverse finalità perseguite dai due Enti.

Mentre le Unioni di Comuni nascono con il primario intento di perseguire logiche di cooperazione intercomunale, le Comunità montane assolvono a funzioni di pianificazione che si esplicano nell'area vasta, radunando sovente un alto numero di Municipalità aderenti, con la finalità primaria della tutela e dello sviluppo del territorio montano, che presenta come corollario anche l'esigenza di esercitare in forma associata o per conto dei Comuni aderenti alcune funzioni o servizi.

Si evince immediatamente che, a fronte di una tale diversità territoriale, demografica, dimensionale ed istituzionale, l'unificazione entro un unico fondo (come accade attualmente per il regime dei soli fondi statali regionalizzati, a differenza di quanto previsto per l'incentivazione delle Unioni di Comuni Lombarde, che non può essere destinata alle Comunità montane) presuppone un'ulteriore semplificazione ed un successivo adeguamento.

Riformulazione di parametri e soglie di accesso al fondo.

Tale semplificazione potrebbe seguire distinte direttrici di intervento e dispiegarsi, in prima battuta, nell'alleviazione della soglia di ingresso ai fondi autonomi ai sensi del Regolamento regionale n. 2/2009. Tuttavia, da un lato ciò rappresenterebbe un *vulnus* alla politica incentivante virtuosa sinora adottata da Regione Lombardia quanto all'accesso ai contributi autonomi regionali alle Unioni di Comuni (destinati alle sole Unioni di Comuni Lombarde iscritte in apposito registro regionale); dall'altro, non risolverebbe il problema delle distorsioni e delle sovrapposizioni fra distinte erogazioni con finalità incentivanti laddove permangano Unioni e Comunità montane.

Cionondimeno, si potrebbe instaurare un confronto dialettico con le associazioni di Comuni ed il circuito rappresentativo delle stesse Comunità montane, teleologicamente finalizzato

all'individuazione di possibili punti contatto ai fini della revisione, pur nell'esigenza del rispetto di criteri scientificamente accettabili da un punto di vista finanziaristico.

Il nodo delle Comunità montane.

Probabilmente la soluzione delineata potrebbe essere adottata, seppur con cautela, ma il vero nodo della revisione normativa dovrebbe attenersi alle Comunità montane. Riesce difficile immaginare una loro esclusione *tout court*, soprattutto alla luce del fatto che tali Enti esercitano effettivamente funzioni in forma associata, talora anche assicurando un livello di specializzazione assolutamente non ravvisabile al livello comunale (come accade, ad esempio, per quanto attiene alle funzioni di Ufficio tecnico e di Centrale Unica di Committenza); allo stesso modo, in assenza di interventi permarrrebbero i problemi legati all'incentivazione di soggetti pubblici assai diversi tra loro, come le Unioni e le Comunità montane.

In questo quadro, dunque, potrebbe valere la pena di rivedere le stesse Comunità montane, anche immaginando una loro trasformazione in Unioni di Comuni montani, come del resto accaduto in altre Regioni, oppure, quantomeno, introdurre il divieto di appartenenza contestuale ad Unioni di Comuni e a Comunità montane (specie per quei casi nei quali le Unioni siano a loro volta all'interno di una Comunità montana), al fine di non perpetrare le opacità connesse a tale concorrenza.

Riordino generale e concertato

In verità, la rivisitazione eventuale delle Comunità montane, introduce il più ampio tema del riordino complessivo del territorio lombardo, ponendo il tema degli incentivi nel cuore stesso del riassetto generale e concertato del territorio "tra i Comuni e la regione Lombardia"²²³ (Marzo 2016).

Si potrebbe cogliere l'occasione di un necessario intervento sul fronte dell'incentivazione alle forme associative per ripensare secondo logiche di omogeneità e modernizzazione l'intero governo locale lombardo, che presenta segni di sofferenza in confronto ad altre realtà regionali.

Su questo tema si possono riprendere i principali aspetti delle riforme mutate in Sardegna, Emilia Romagna e Piemonte²²⁴, soprattutto per quanto attiene agli azzonamenti, alla definizione degli ambiti ottimali, alle Comunità montane.

Figura 5.1. – Nuova zonizzazione definita nei POAS delle ATS. Ambiti distrettuali

²²³ REGIONE LOMBARDIA (2016), *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, cit.

²²⁴ Sulle quali si rimanda all'allegato alla presente ricerca. V. *infra*, cap. successivo.

I nuovi ambiti distrettuali

Tabella 1. Possibile nuova zonizzazione così come definita nei POAS delle ATS

ATS	N DISTRETTI (ASST)	N AMBITI TERRITORIALI LR 3/2008	POP MEDIA AMBITO TERRITORIALE	N AMBITI DISTRETTUALI LR 23/2015	POP MEDIA AMBITO DISTRETTUALE
CITTA' METROPOLITANA DI MILANO	6 (9 ASST)	19	116.226 (escluso Milano Città)	10	232.452 (escluso Milano Città)
INSUBRIA	3	19	75.362	15	95.459
MONTAGNA	2	8	41.936	3	111.830
BRIANZA	3	8	150.666	3	401.777
BERGAMO	3	14	79.164	9	123.144
BRESCIA	3	12	96.951	12	96.951
VALPADANA	3	9	85.924	6	128.885
PAVIA	1	9	60.881	3	182.642
REGIONE LOMBARDIA	24 (27 ASST)	98	88.389	61	171.643

 Regione Lombardia

www.regione.lombardia.it | Direzione Reddito di autonomia e inclusione sociale

Fonte: portale Regione Lombardia

In particolare, nel quadro del riassetto territoriale e della connessione con gli istituti associazionistici, assume un ruolo decisivo il tema della definizione degli ambiti territoriali e della possibilità di deroga all'art. 17 della L.R. n. 19/2018 e art. 20 del Regolamento regionale. In generale, le prospettive di un possibile intervento normativo dovrebbero contemplare l'urgenza di:

- *Coordinare interventi statali e regionali.* In continuità con tale aspetto, di potrebbe pensare di attivare i canali propedeutici ad un'eventuale regionalizzazione anche dei fondi destinati alle fusioni di Comuni, piuttosto che di altri fondi destinati ai Comuni²²⁵, prestando la necessaria attenzione, contestualmente, alla nuova legge sui piccoli Comuni²²⁶.
- *Coordinare elementi obbligatori e incentivanti.* In particolare, occorrerebbe evitare di incentivare misure obbligatorie o di incentivare due volte gli stessi aspetti (spesa e funzioni, evitare messaggi incoerenti).
- *Ridefinire le Soglie di ingresso.*

La L.R. 68/2011 (Toscana) stabilisce che le Unioni di Comuni possono essere costituite solo tra Comuni compresi nello stesso ambito, devono comprendere un minimo di tre Comuni e devono raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti.

La L.R. 2/2016 (Sardegna) Le unioni di comuni sono costituite: a) da quattro o più comuni contermini, con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti, fatte salve le unioni di comuni con popolazione inferiore già costituite alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

²²⁵ Ci si riferisce, ad esempio, ai fondi aventi finalità solidaristica e perequativa rispetto al livello di governo comunale.

²²⁶ Cfr. *supra*, cap. II, per quanto riguarda, ad esempio, l'approvazione al Senato del Disegno di Legge AS.2541, il quale istituisce un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale – con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2017, e 15 milioni di euro all'anno per il periodo 2018-2023 – destinato al sostegno dei piccoli Comuni, anche derivanti dalla fusione di Enti locali aventi dimensione inferiore ai 5.000 abitanti.

- *Ridefinire i contenuti dei sistemi incentivanti.* Nel fare ciò si dovrebbe avere riguardo dei seguenti parametri:
 - a) *numero di Comuni e popolazione.* Dovrebbe essere la pianificazione regionale, attraverso la già citata definizione dei bacini/ambiti ottimali, a identificare lo scenario a cui tendere. In questo contesto, il riferimento ottimale a 20.000 abitanti appare come poco giustificato, mentre sembra comunque coerente considerare sia popolazione sia n. di Comuni.
 - b) *Coinvolgimento Comuni medi.* Un simile coinvolgimento potrebbe migliorare l'integrazione territoriale e la stabilità delle forme associative.

Corte dei Conti (CORTE DEI CONTI, 2017, *op. cit.*, p. 175) osserva che “A tal fine, potrebbe valutarsi l’opportunità di introdurre specifiche disposizioni da parte delle regioni che si adattino ai diversi contesti territoriali, con la previsione di incentivi (anche di natura fiscale) per i Comuni più grandi, così da ottenere un incremento delle economie di scala”.

L.r. Sardegna n. 2/2016. Le unioni di comuni sono costituite: a) da quattro o più comuni contermini, con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti, fatte salve le unioni di comuni con popolazione inferiore già costituite alla data dell'entrata in vigore della presente legge; b) da una rete urbana; c) da una rete metropolitana.

Per "rete urbana" si intende l'unione di comuni costituita da un comune con più di 30.000 abitanti e almeno un comune contermini, ovvero da due comuni contermini aventi complessivamente più di 50.000 abitanti. (Il sindaco del comune della città media con il maggior numero di abitanti è il presidente della rete urbana).

Per "rete metropolitana" si intende l'unione di comuni costituita da almeno due città medie contermini, la popolazione delle quali sia superiore a 150.000 abitanti e nel cui territorio siano presenti sistemi di trasporto, quali porti e aeroporti, di interesse nazionale; alla rete metropolitana possono aderire uno o più comuni contermini tra loro o con le città medie.

- c) *Numero funzioni e spesa.* Occorrerebbe valorizzare la complessità come fattore per sfruttare economie di scala e di varietà, nonché per solidificare la rappresentatività politica. Può essere importante considerare entrambe, perché non è detto che tutte le funzioni rilevanti abbiano implicazioni di spesa. In diversi casi, si accentua l’attenzione su alcune componenti funzionali specifiche (trasferimento del personale, % della spesa complessiva trasferita, condivisione di basi fiscali, trasferimento di specifiche figure o snodi organizzativi). Tuttavia, nel contesto delle funzioni, occorrerebbe considerare:

- 1) *La possibilità di attribuire pesi diversi con casistiche.*

S. IOMMI (2017, *op. cit.*, p. 5), dando conto di una indagine relativa alla regione Toscana, evidenzia come “Le funzioni più frequentemente associate sono: sviluppo delle

risorse umane e trattamento economico del personale (servizio buste-paga), protezione civile e catasto dei boschi e pascoli, procedimenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche, difensore civico e SUAP. Con l'eccezione del SUAP, quindi, si tratta in genere di funzioni che non hanno un contenuto strategico e di programmazione (come potrebbe essere il caso delle scelte di pianificazione territoriale) e che non prevedono mai la messa in comune delle basi fiscali".

2) *L'importanza del trasferimento completo.*

la CORTE DEI CONTI (*op. cit.*, p. 235) osserva che alcune funzioni "in particolar modo quelle relative all'istruzione pubblica, alla amministrazione di gestione e controllo, alla viabilità e dei trasporti, al settore sociale, nonché le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, risultano avere importi valorizzati e sembra quindi che perduri la gestione anche da parte dei singoli Comuni associati in Unione"

3) *L'importanza di evitare il più possibile geometrie variabili.*

- d) *Stabilità.* Un ultimo aspetto a cui fare riferimento è quello della stabilità delle Unioni visto come fattore positivo, da salvaguardare e promuovere (a tal proposito si rammenti che la Regione Lombardia, all'art. 19 della Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19, prevede esplicitamente che: "*La Regione incentiva lo sviluppo di forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali*). Molte analisi hanno infatti evidenziato la parzialità e reversibilità dei processi sinora messi in campo, con la conseguente scarsa capacità di incidere in maniera reale sulle modalità di finanziamento degli Enti.²²⁷ In tale contesto, si potrebbe immaginare: (i) la previsione di componenti di *start-up* (di natura straordinaria), giustificate dall'esigenza di superare le resistenze iniziali, unite e coordinate sia con erogazioni continuative (ordinarie) per un predeterminato periodo, sia con penalizzazioni e decurtazioni per i Comuni che recedano prima del tempo non solo dall'Unione nel suo complesso, ma anche da singole funzioni; (ii) l'utilizzo di parametri legati all'intensità della cooperazione istituzionale e delle deleghe organizzative attribuite all'Unione (stabilizzazione del personale, atti pianificatori, condivisione di basi fiscali, uffici unici, etc.);²²⁸ (iii) la valorizzazione di forme di rendicontazione *ex post* e partecipazione, che limitino i problemi di trasparenza e visibilità che

²²⁷ S. IOMMI (2017, *op. cit.*); A. PALESTRINI, P. POLIDORI (2006, *op. cit.*, p 105) sottolineano a riguardo il rischio che "l'Unione non resista nel tempo a causa del ritardo con cui i benefici dell'Unione si manifestano rispetto all'Orizzonte politico".

²²⁸ Nella logica per cui: "si ottengono risultati più solidi se l'incentivo è dato a fronte dell'effettivo funzionamento dell'Unione piuttosto che alla sua semplice istituzione, se è commisurato al grado dell'integrazione delle risorse disponibili (ad esempio le basi fiscali) e delle scelte di programmazione (ad esempio, la pianificazione territoriale, il livello di tassazione, etc.) piuttosto che al numero di procedimenti amministrativi gestiti in comune" (*ibidem*).

necessariamente caratterizzano un Ente tipicamente di secondo livello (indicatori di performance, bilancio sociale, etc.).

- e) *Indicatori di effettività e efficienza qualità* (in Azienda Italia, *op. cit.*, p. XXII e XXIII). Su questo presupposto, gioverebbe mettere in atto *processi di valutazione* (come previsto anche dalla menzionata Intesa al punto 5.c: avvio di un'attività di ricerca su parametri finanziari e di qualità dei servizi associati con particolare riferimento alle Unioni e Comunità montane).

Si ritiene che il complesso delle soluzioni poc'anzi proposte, con gli opportuni adeguamenti determinati dalla necessità di coordinare gli interventi normativi tra loro in modo organico, assicurando l'efficacia delle soluzioni concretamente adottate, possa costituire un valido viatico per il miglioramento della coerenza intrinseca dell'attuale modello di politica incentivante a favore delle forme associative e possa costituire il primo passo verso il superamento dell'attuale concorrenza tra fondi incentivanti le sole Unioni di Comuni lombarde (fondo regionale) e fondi a sostegno di tutte le forme associative (fondo statale regionalizzato).

CAPITOLO 6. Allegato tecnico

Allegato 1.

Regione Sardegna. Analisi delle modalità incentivanti a favore delle gestioni associate nel triennio 2014-2016.

Regione Sardegna registra nel 2017 sul proprio territorio 35 Unioni di Comuni, che coinvolgono complessivamente 278 dei 377 Comuni esistenti (73,74% di adesione), posizionandosi (Tabella 1) nell'ambito di un confronto interregionale al terzo posto tra le Regioni più virtuose in merito alla capacità di coinvolgere, incentivare e concretizzare sul proprio territorio forme di gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali.

Regione Sardegna inoltre ospita sul proprio territorio anche 5 Comunità Montane che coinvolgono complessivamente 48 Comuni dei 377 Comuni esistenti (12,73% di adesione, Tabella 2). Considerando il vincolo esistente sul territorio sardo riguardo alla impossibilità per un Comune di aderire contemporaneamente ad una Unione di Comuni e ad una Comunità Montana²²⁹, possiamo concludere che 326 dei 377 Comuni esistenti (pari all'86,47%) sono coinvolti in una forma di gestione associata di funzioni e servizi (Figure 1 e 2).

Nel 2010 le Unioni di Comuni sul territorio regionale erano 30 e coinvolgevano 231 Comuni, ovvero il 61,3% dei Comuni esistenti (Figura 3).

Obiettivi. Risultati così positivi sono il frutto di una *vision* che Regione Sardegna ha concretizzato negli anni. Già infatti nel 2005 uno degli obiettivi dei programmi regionali (Legge Regionale n. 12 del 2 agosto 2005) era “*favorire la stabilità delle gestioni associate e l'integrazione dei Comuni associati fra loro*”²³⁰ e ancora “*coprire i costi delle funzioni svolte in forma associata, ampliare e migliorare i servizi*”²³¹.

Tale direzione è stata riconfermata e rafforzata nel 2016 attraverso l'approvazione da parte della Giunta Regionale della Legge Regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 “*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*”, che mira a “*promuovere la stabilità delle gestioni associate, l'efficiente gestione dei servizi, le economie di scala nello svolgimento delle funzioni amministrative, assicurando nei programmi regionali il finanziamento prioritario delle Unioni di Comuni*”²³², perseguendo quindi l'obiettivo strategico di fare crescere il numero delle Unioni di Comuni sul territorio.

²²⁹ Regione Sardegna LR n. 12 del 2 agosto 2005 art. 5 c. 3.

²³⁰ Regione Sardegna LR n. 12 del 2 agosto 2005 art. 12 c. 2.

²³¹ Regione Sardegna LR n. 12 del 2 agosto 2005 art. 12 c. 5.

²³² Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 1.

Tabella 1. – Unioni di Comuni. Comparazione inter-regionale (dati 2017).

REGIONE		TOTALE COMUNI	UNIONI DI COMUNI	COMUNI ADERENTI	ADESIONE MEDIA	%
1	Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2	Emilia-Romagna	333	42	271	6,45	81,38
3	Sardegna	377	35	278	7,94	73,74
4	Friuli-Venezia Giulia	216	18	146	8,11	67,59
5	Piemonte	1.202	108	783	7,25	65,14
6	Marche	229	19	120	6,32	52,40
7	Toscana	276	22	139	6,32	50,36
8	Liguria	235	23	111	4,83	47,23
9	Sicilia	390	47	174	3,70	44,62
10	Puglia	258	23	113	4,91	43,80
11	Veneto	575	43	228	5,30	39,65
12	Molise	136	8	52	6,50	38,24
13	Lazio	378	20	101	5,05	26,72
14	Abruzzo	305	11	68	6,18	22,30
15	Lombardia	1.523	80	281	3,51	18,45
16	Campania	550	15	90	6,00	16,36
17	Calabria	405	10	53	5,30	13,09
18	Basilicata	131	2	16	8,00	12,21
19	Umbria	92	1	8	8,00	8,70
20	Trentino-Alto Adige	293	0	0	0,00	0,00
TOTALE		7.978	535	3.105	5,80	38,92

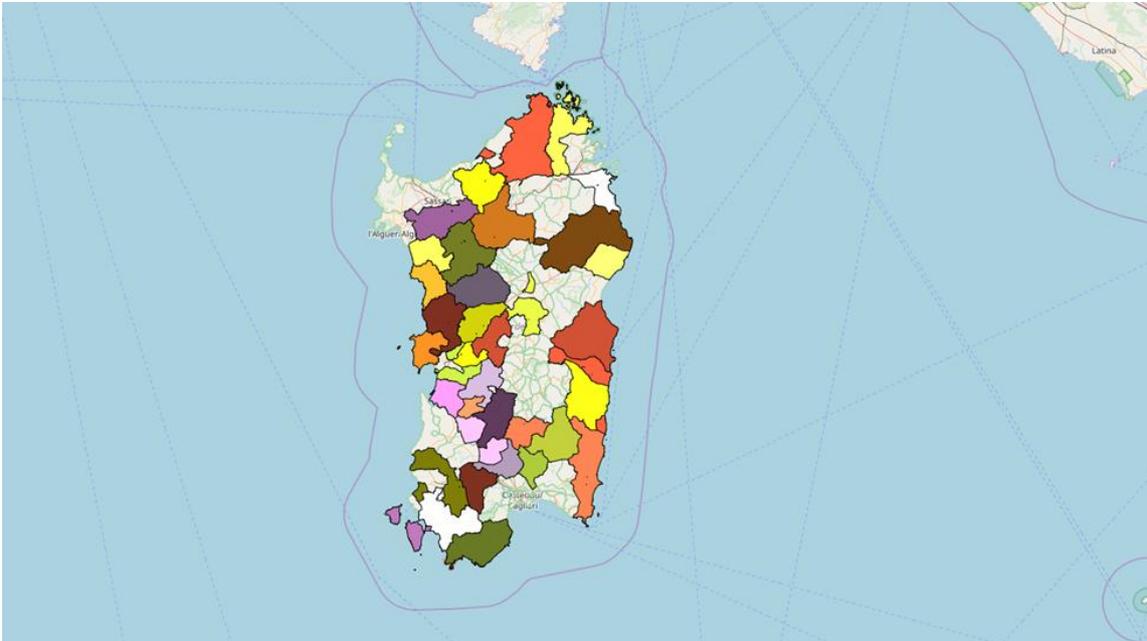
Fonte: Elaborazioni Ancitel 2017.

Tabella 2. – Comunità Montane. Comparazione inter-regionale (dati 2017).

REGIONE		TOTALE COMUNI	COMUNITÀ MONTANE	COMUNI ADERENTI	%
1	Trentino-Alto Adige	293	22	289	98,63
2	Lazio	378	22	245	64,81
3	Campania	550	20	254	46,18
4	Lombardia	1.523	23	517	33,95
5	Sardegna	377	5	48	12,73
6	Veneto	575	2	28	4,87
7	Abruzzo	305	0	0	0,00
8	Basilicata	131	0	0	0,00
9	Calabria	405	0	0	0,00
10	Emilia-Romagna	333	0	0	0,00
11	Friuli-Venezia Giulia	216	0	0	0,00
12	Liguria	235	0	0	0,00
13	Marche	229	0	0	0,00
14	Molise	136	0	0	0,00
15	Piemonte	1.202	0	0	0,00
16	Puglia	258	0	0	0,00
17	Sicilia	390	0	0	0,00
18	Toscana	276	0	0	0,00
19	Umbria	92	0	0	0,00
20	Valle d'Aosta	74	0	0	0,00
TOTALE		7.978	94	1.381	17,31

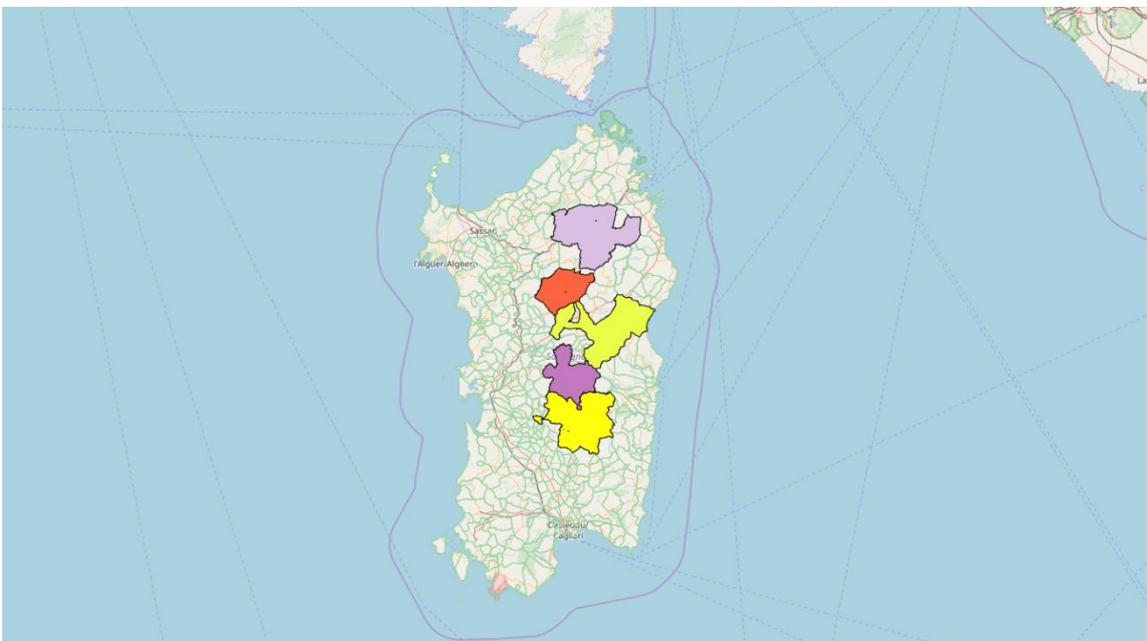
Fonte: Elaborazioni Ancitel 2017.

Figura 1. – Unioni di Comuni esistenti sul territorio della Regione Sardegna (dati 2017).



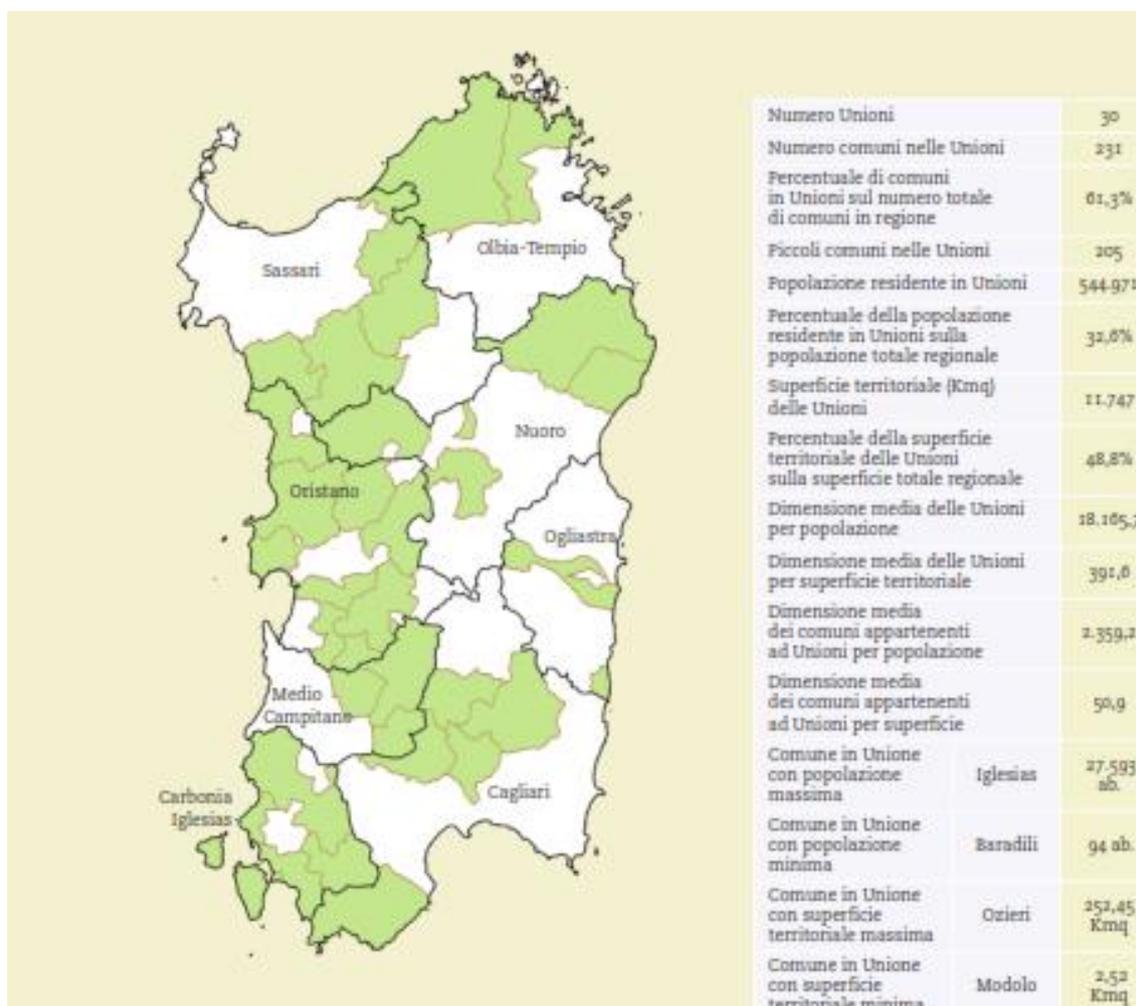
Fonte: <http://www.sardegnaautonomie.it/>

Figura 2. – Comunità Montane esistenti sul territorio della Regione Sardegna (dati 2017).



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

Figura 3. – Unioni di Comuni esistenti sul territorio della Regione Sardegna (dati 2010).



Fonte: Cittalia, *Lo Stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*, p. 59.

Trasferimento dei contributi. Regione Sardegna ha istituito con la LR 12/2005 un fondo per il finanziamento delle funzioni svolte dai Comuni in forma associata per attivare trasferimenti finanziari destinati alla copertura dei costi delle funzioni svolte in forma associata, al loro ampliamento e miglioramento dei servizi²³³.

Con la Legge di riordino 2/2016 Regione Sardegna garantisce il finanziamento delle gestioni associate mediante trasferimenti a valere sul fondo unico di cui all'art. 10 della legge Regionale n. 2 del 29 maggio 2007. La Giunta Regionale, su proposta dell'Assessorato competente e previa intesa con la Conferenza permanente Regione-enti locali, riserva una quota percentuale

²³³ Regione Sardegna LR n. 12 del 2 agosto 2015 art. 12 c. 1, 2, 5.

del fondo unico al finanziamento delle Unioni di Comuni²³⁴. Per l'anno 2015 la Giunta Regionale aveva stabilito una quota del fondo unico destinata ai Comuni in favore delle gestioni associate pari al 3%, al fine di accelerare il processo di trasferimento di funzioni comunali alle Unioni di Comuni e Comunità Montane²³⁵.

L'Assessorato competente spiega infatti che *“Le Unioni di Comuni e le loro varianti territoriali (...) costituiscono la vera sfida, in quanto introducono un assetto che punta a rafforzare e valorizzare la cooperazione tra Comuni. Si tratta peraltro di un esempio unico in Italia (...) siamo l'unica Regione ad aver reso obbligatoria l'adesione di tutti i Comuni ad una Unione. Questa Giunta ritiene che le Unioni siano il vero progetto innovativo sul quale puntare e una sfida decisiva per il futuro (...) E' una svolta storica che conferirà ai Comuni e alle loro Unioni un ruolo da protagonisti nelle scelte strategiche di ciascun territorio”*²³⁶.

La legge di riordino del sistema delle autonomie locali, per raggiungere questo ambizioso obiettivo, stabilisce che *“Ai Comuni che, pur obbligati, non aderiscono alle Unioni la Giunta Regionale applica decurtazioni ai trasferimenti, in misura crescente e non inferiore al 30% per anno”*²³⁷: è previsto quindi un disincentivo per arginare l'inadempienza e favorire l'associazionismo sul territorio, che costituisce di fatto una novità rispetto agli anni passati.

Importo dei contributi. Le risorse finanziarie destinate a sostegno dell'associazionismo comunale ammontano a (Tabella 3)²³⁸:

Tabella 3. – Regione Sardegna. Importi delle assegnazioni statali e risorse regionali a sostegno delle gestioni associate, valori assoluti (periodo 2014-2016).

Regione Sardegna	Assegnazioni statali (euro)	Risorse regionali (euro)
Anno 2014	4.774.202,73	14.543.550*
Anno 2015	7.421.339,51	13.049.930,65*
Anno 2016	8.222.345,81	14.990.880*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Sardegna e Ministero degli Interni.

* = compresi i contributi riservati agli enti locali che hanno assorbito il personale delle ex Comunità montane.

Si evidenzia che l'ammontare del contributo statale regionalizzato è costantemente cresciuto nel corso degli ultimi anni (Grafici 1 e 2), passando da 2,8 milioni di euro nel 2012 a quasi 9 milioni di euro nel 2017. Con particolare riferimento al periodo di osservazione 2014-2016, tale importo è quasi raddoppiato, passando da 4,7 milioni di euro nel 2014 a 8,2 milioni di euro nel 2016. Le risorse regionali stanziare sono invece stabili a circa 14 milioni di euro annuali.

²³⁴ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 2 l. a. In precedenza il fondo era già costituito ai sensi della LR n. 12 del 2 agosto 2005 art. 12 c.1.

²³⁵ Regione Sardegna LR n. 5 del 9 marzo 2015 art. 30 c. 3.

²³⁶ Cagliari, 27 gennaio 2016 – intervista all'Assessore degli Enti Locali Cristiano Erriu.

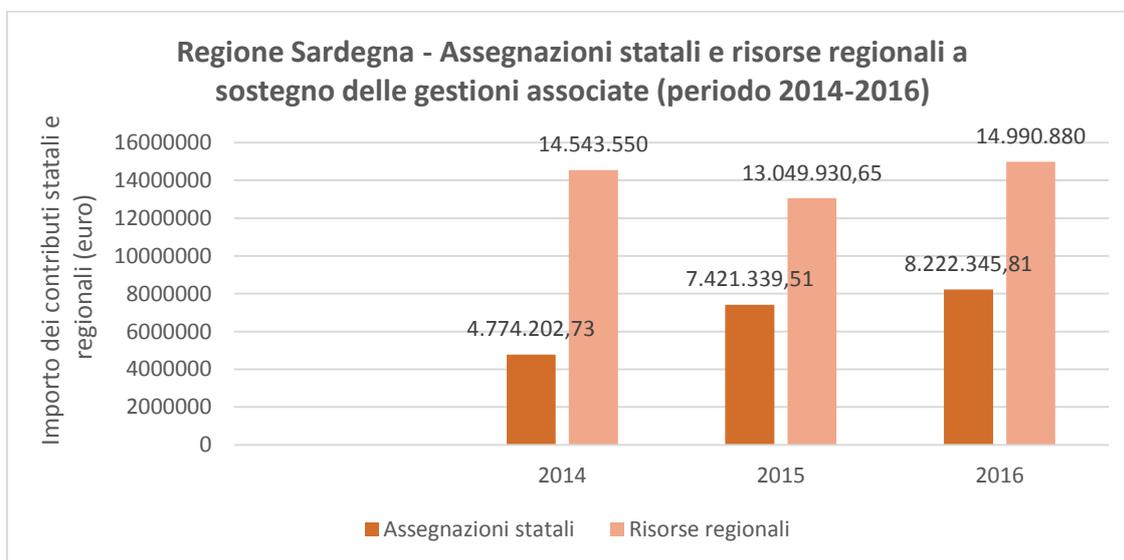
²³⁷ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 2 l. b.

²³⁸ Regione Sardegna DGR 52-32 del 23 dicembre 2014; DGR n. 25-13 del 2 dicembre 2015; DGR n. 64/11 del 2 dicembre 2016.

Modalità di riparto dei contributi. La LR 12/2005 stabilisce che il fondo istituito per il finanziamento delle funzioni svolte dai comuni in forma associata è ripartito nel seguente modo²³⁹:

- f) 5% in parti uguali fra tutte le forme associative costituite nei 3 anni precedenti quello di erogazione dei fondi;
- g) 10% in base alla popolazione residente nei Comuni aderenti;
- h) 10% in base all'estensione, calcolata sommando le superfici del territorio dei comuni aderenti;
- i) 15% in base al numero dei Comuni aderenti;
- j) 50% in base alle funzioni esercitate, in modo da premiare le forme di gestione associata che esercitano il maggior numero di funzioni, tenendo conto esclusivamente delle funzioni esercitate in forma associata da almeno i tre quinti dei Comuni aderenti. In caso di esercizio integrale di funzioni in forma associata è previsto un punteggio aggiuntivo pari a 15 punti. Non sono considerate le attività che non hanno carattere di continuità;
- k) 10% fra le forme associative di nuova istituzione per contributi una tantum di avvio. A ciascuno dei Comuni aderenti è riconosciuta una quota pari a 10.000 euro, fino ad un massimo di 100.000 euro per la forma associata di gestione.

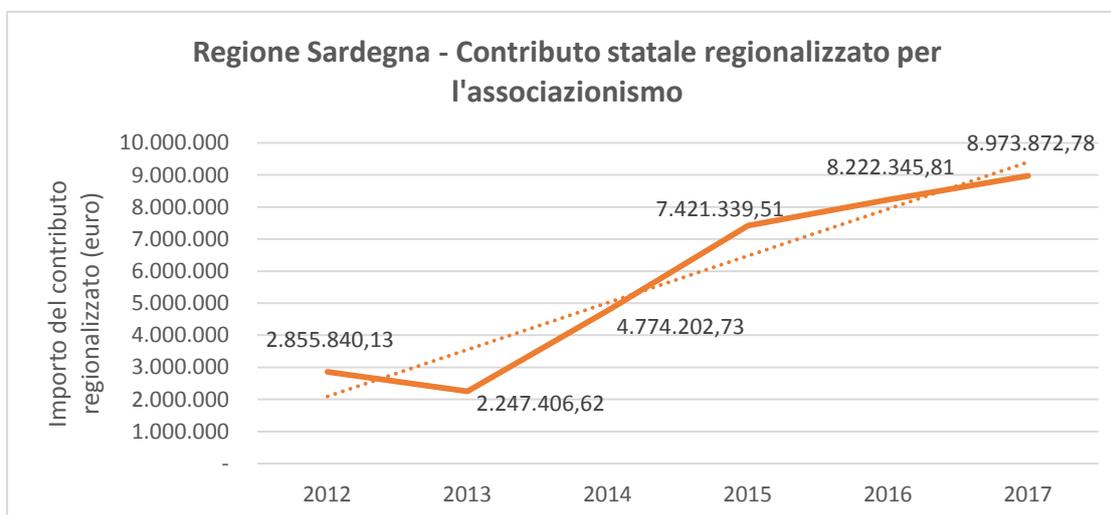
Grafico 1. – Regione Sardegna. Confronto fra importi delle assegnazioni statali e risorse regionali a sostegno delle gestioni associate (periodo 2014-2016).



Fonte. Nostre elaborazioni su dati Regione Sardegna e Ministero degli Interni.

²³⁹ Regione Sardegna LR n. 12 del 2 agosto 2005, art. 12 c. 3-4-5.

Grafico 2. – Regione Sardegna. Trend del contributo statale regionalizzato a sostegno delle gestioni associate (periodo 2012-2017).



Fonte. Nostre elaborazioni su dati Regione Sardegna.

La legge di riforma 2/2016 stabilisce che i contributi destinati alle Unioni di Comuni sono ripartiti secondo criteri stabiliti dalla Giunta Regionale, su proposta dell'Assessorato competente e previa intesa con la Conferenza permanente Regione-enti locali, in particolare tenendo conto di²⁴⁰:

- l) indice di svantaggio economico-sociale;
- m) economie di spesa sulla base dei costi standard;
- n) indici di efficacia ed efficienza;
- o) eventuale condizione di svantaggio delle Unioni di Comuni che comprendono isole minori (in questo caso l'Unione riceve una quota di risorse aggiuntiva)²⁴¹;
- p) maggior numero di funzioni svolte oltre a quelle obbligatorie.

Rispetto alla LR 12/2005, si considerano quindi anche indicatori di valutazione socio-economica del territorio e di performance dell'Ente, che permettono di avere un quadro qualitativo più completo ed efficace.

Sulla base di tali indicatori la Giunta Regionale definisce e aggiorna periodicamente un "parametro unitario di disagio" rispetto al quale stabilisce una graduatoria²⁴². Considerata la fase transitoria del processo di riordino territoriale²⁴³, al fine di consolidare le aggregazioni già

²⁴⁰ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 3.

²⁴¹ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 5.

²⁴² Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 4.

²⁴³ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2016 artt. 18 e 24.

costituite e operanti, o in fase di trasformazione, “*le risorse stanziare nel 2016 sono assegnate in modo proporzionale alla quota già attribuita nel 2015*”²⁴⁴.

Destinatari. La Legge Regionale 12/2005 definisce come destinatari e beneficiari dei contributi le Unioni di Comuni, Comunità montane e altre forme di gestione associata i cui ambiti territoriali siano coerenti con le previsioni del Piano degli ambiti ottimali, ovvero Unioni costituite di norma fra almeno quattro comuni e con una popolazione compresa fra 5.000 e 25.000 abitanti²⁴⁵.

La Legge di riforma del 2016 destina i contributi a tutte le Unioni di Comuni formalmente costituite da quattro o più Comuni contermini, con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti; i contributi sono destinati inoltre alle Unioni di Comuni formalmente costituite prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016, anche se con popolazione inferiore a 10.000 abitanti²⁴⁶. Le comunità montane costituite ai sensi della LR 12/2005 sono equiparate alle Unioni di Comuni e adeguano lo Statuto e i regolamenti entro 90 giorni dall'entrata in vigore della LR 2/2016²⁴⁷.

Requisiti di ammissibilità. La LR 12/2005 definisce che l'ammissibilità ai trasferimenti è subordinata alla condizione che le Unioni di Comuni e le altre forme associate siano regolarmente costituite ed aventi ambiti territoriali coerenti con il piano degli ambiti ottimali. Le Unioni di Comuni e le Comunità montane devono inoltre rispettare gli ulteriori requisiti fissati dagli artt. 3-4-5-6-7-8-9 della LR n. 12 del 2 agosto 2005 (es. Unioni costituite fra almeno quattro comuni e con una popolazione compresa fra 5.000 e 25.000 abitanti; Comunità Montane costituite per la valorizzazione delle zone montane e per l'esercizio associato delle funzioni comunali fra Comuni montani confinanti). Un Comune non può contemporaneamente far parte di una Unione di Comuni e di una Comunità montana.

La Legge 2/2016 stabilisce che sono ammessi ai trasferimenti le Unioni di Comuni regolarmente costituite ai sensi della LR n. 2 del 4 febbraio 2016. Le Unioni di Comuni che non hanno ricevuto contributo nel 2015, nel 2016 hanno potuto aggiornare l'istanza di contributo integrandola di nuove funzioni/servizi associati non realizzati in precedenza²⁴⁸. Le nuove Unioni di Comuni costituite ai sensi della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 sono ammesse al contributo una tantum per l'anno 2016 solo se formalmente costituite, con Statuto pubblicato in data antecedente al 25 ottobre 2016²⁴⁹.

²⁴⁴ Regione Sardegna DGR n. 64/11 del 2 dicembre 2016.

²⁴⁵ Regione Sardegna LR n. 12 del 2 agosto 2005, art. 4.

²⁴⁶ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2006 art. 7.

²⁴⁷ Regione Sardegna LR n. 2 del 4 febbraio 2006 art. 7 c.8.

²⁴⁸ Regione Sardegna DGR n. 64-11 del 2 dicembre 2016.

²⁴⁹ Regione Sardegna DGR n. 57-10 del 25 ottobre 2016.

Tabella 4. – Regione Sardegna. Sintesi delle modalità incentivanti a favore delle gestioni associate (periodo 2014-2016).

REGIONE SARDEGNA	MODALITA' INCENTIVANTI 2014-2015	MODALITA' INCENTIVANTI VARIAZIONI 2016	RIF. NORMATIVI
OBIETTIVI	Stabilità delle gestioni associate Integrazione dei Comuni associati Copertura dei costi delle funzioni svolte in forma associata Ampliamento e miglioramento dei servizi	Stabilità delle gestioni associate Efficiente gestione dei servizi Economie di scala nello svolgimento delle funzioni	LR n. 12 del 2 agosto 2005; LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 1.
TRASFERIMENTO DEI CONTRIBUTI	Trasferimenti alle Unioni di Comuni a valore sul fondo istituito per il finanziamento delle funzioni svolte dai Comuni in forma associata.	Trasferimenti alle Unioni di Comuni a valere sul fondo unico di cui all'art. 10 LR n. 2 del 29 maggio 2007. I Comuni inadempienti subiscono una decurtazione dei trasferimenti in misura crescente e non inferiore al 30% per anno.	LR n. 12 del 2 agosto 2005, art. 12 c. 1, 2, 5; LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 2 l. a, b; LR n. 2 del 29 maggio 2007 art. 10.
IMPORTO DEI CONTRIBUTI STATALI E REGIONALI	Trasferimenti anno 2014 per le gestioni associate: - assegnazioni statali: 4.774.202,73 euro - risorse regionali: 14.543.550 euro Trasferimenti anno 2015 per le gestioni associate: - assegnazioni statali: 7.421.339,51 euro - risorse regionali: 13.049.930,65 euro	Trasferimenti anno 2016 per le gestioni associate: - assegnazioni statali: 8.222.345,81 euro - risorse regionali: 14.990.880 euro	DGR 52-32 del 23 dicembre 2014; DGR n. 25-13 del 2 dicembre 2015; DGR n. 64-11 del 2 dicembre 2016.
MODALITA' DI RIPARTO DEI CONTRIBUTI	Riparto del fondo: a) 5% in parti uguali fra tutte le forme associative costituite nei 3 anni precedenti quello di erogazione dei fondi; b) 10% in base alla popolazione residente nei Comuni aderenti; c) 10% in base all'estensione, calcolata sommando le superfici del territorio dei comuni aderenti; d) 15% in base al numero dei Comuni aderenti; e) 50% in base alle funzioni esercitate, in modo da premiare le forme di gestione associata che esercitano il maggior numero di funzioni, tenendo conto esclusivamente delle funzioni esercitate in	Criteri di riparto: - indice di svantaggio economico-sociale - economie di spesa sulla base di costi standard - indici di efficacia ed efficienza - presenza nell'Unione di Comuni di una o più isole minori che costituiscono sub-ambito territoriale (quota di risorse aggiuntiva) - n. di funzioni svolte oltre a quelle obbligatorie Graduatoria sulla base del parametro unitario di disagio. Le risorse stanziare nel 2016 sono assegnate alle Unioni destinatarie dei finanziamenti	LR n. 12 del 2 agosto 2005, art. 12 c. 3-4-5; LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 16 c. 3,4, 5 e 6; DGR n. 64/11 del 2 dicembre 2016; DGR n. 50/22 del 20 settembre 2016; DGR 57-10 del 25 ottobre 2016.

	<p>forma associata da almeno i tre quinti dei Comuni aderenti; f) 10% fra le forme associative di nuova istituzione (10.000 euro per Comune aderente, fino ad un massimo di 100.000 euro per la forma associata di gestione).</p>	<p>nel 2015, in misura proporzionale alla quota già attribuita nel 2015. E' previsto un contributo una tantum di avvio per le nuove Unioni costituite ai sensi della LR 2/2016: 10.000 euro per Comune associato, fino a un massimo di 100.000 euro per Unione.</p>	
DESTINATARI	<p>Unioni di Comuni, Comunità montane e altre forme di gestione associata i cui ambiti territoriali siano coerenti con le previsioni del Piano degli ambiti ottimali (art. 2 LR 12/2005).</p>	<p>Unioni di Comuni formalmente costituite: da 4 o più Comuni contermini, con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti (e Unioni di Comuni formalmente costituite prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016, anche se con popolazione inferiore a 10.000 abitanti); da una rete urbana, da una rete metropolitana. Le Comunità Montane sono equiparate alle Unioni di Comuni.</p>	<p>LR n. 12 del 2 agosto 2005, art. 4; LR n. 2 del 4 febbraio 2016 art. 7.</p>
REQUISITI DI AMMISSIBILITA'	<p>Unioni di Comuni regolarmente costituite, con ambiti territoriali coerenti con il piano degli ambiti ottimali. Rispetto degli ulteriori requisiti fissati dagli artt. 3-4-5-6-7-8-9 della LR n. 12 del 2 agosto 2005.</p>	<p>Unioni di Comuni regolarmente costituite ai sensi della LR n. 2 del 4 febbraio 2016. Le Unioni di Comuni che non hanno ricevuto contributo nel 2015, nel 2016 hanno potuto aggiornare l'istanza di contributo integrandola di nuove funzioni/servizi associati non realizzati in precedenza. Le nuove Unioni di Comuni costituite ai sensi della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 sono ammesse al contributo una tantum per l'anno 2016 solo se formalmente costituite, con Statuto pubblicato in data antecedente al 25 ottobre 2016.</p>	<p>LR n. 12 de 2 agosto 2005 artt. 3-4-5-6-7-8-9; DGR n. 64/11 del 2 dicembre 2016; DGR n. 57-10 del 25 ottobre 2016.</p>

Riferimenti normativi

Regione Sardegna Legge Regionale n. 12 del 2 agosto 2005 “*Norme per le Unioni di Comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli Comuni*”.

Regione Sardegna Legge Regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 *“Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna”*.

Regione Sardegna Legge Regionale n. 2 del 29 maggio 2007 *“Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 52-32 del 23 dicembre 2014 *“Finanziamenti ed incentivi per la gestione associata di funzioni comunali e contributi per le spese del personale delle cessate Comunità montane. Programma di spesa anno 2014”*.

Regione Sardegna, Legge Regionale n. 7 del 21 gennaio 2014 *“Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2014)”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 25-13 del 2 dicembre 2015 *“Finanziamenti ed incentivi per la gestione associata di funzioni comunali. Programma di spesa anno 2015”*.

Regione Sardegna, Legge Regionale n. 5 del 9 marzo 2015 *“Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2015)”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 64-11 del 2 dicembre 2016 *“Finanziamenti ed incentivi per la gestione associata di servizi e funzioni. Programma di spesa anno 2016”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 50-22 del 20 settembre 2016 *“Ripartizione dei finanziamenti in favore del sistema delle autonomie locali ai sensi dell’art. 16 della LR n. 2 del 4 febbraio 2016. Criteri di erogazione per l’anno 2016 del fondo unico di cui all’art. 10 della LR 2/2007”*.

Regione Sardegna, Delibera di Giunta Regionale n. 57-10 del 25 ottobre 2016 *“Integrazione criteri riparto finanziamenti in favore delle Unioni di Comuni per l’anno 2016”*.

Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*.

Allegato 2.

Regione Emilia Romagna. Analisi delle modalità incentivanti a favore delle gestioni associate nel triennio 2014-2016.

Regione Emilia Romagna registra sul proprio territorio nel 2017 42 Unioni di Comuni che coinvolgono complessivamente 271 dei 333 Comuni esistenti, raggiungendo quindi una percentuale di adesione fra le più elevate in Italia (81,38%, Tabella 1). Nel 2010 le Unioni di Comuni sul territorio regionale erano 22 e coinvolgevano 122 Comuni, ovvero il 35,1% dei Comuni esistenti (Figura 2).

Obiettivi. Regione Emilia Romagna ha avviato un programma di riordino territoriale²⁵⁰, con il quale ha definito gli obiettivi e i criteri per sostenere l'associazionismo comunale, al fine di perseguire l'erogazione di servizi di qualità attraverso una maggiore efficienza organizzativa ed economicità di gestione nel sistema delle autonomie locali²⁵¹. L'incentivazione delle gestioni associate persegue l'obiettivo di migliorare il sistema delle autonomie locali, attraverso una riorganizzazione delle funzioni, dei servizi, delle strutture comunali e una maggiore efficienza nell'uso delle risorse economiche disponibili²⁵², oltre alla attuazione di interventi formativi rivolti al personale e agli amministratori degli enti locali²⁵³.

Regione Emilia Romagna dà priorità alle gestioni associate che coincidono con gli ambiti territoriali ottimali,²⁵⁴ favorendo una costruzione ordinata e coordinata delle autonomie locali, anche ricalcando dove possibile il confine dei distretti socio sanitari già esistenti (Figura 1).

Trasferimento dei contributi. Regione Emilia Romagna sostiene l'associazionismo comunale attraverso erogazioni annue di contributi sia in conto corrente sia in conto capitale²⁵⁵, oltre alle assegnazioni statali previste.

La normativa regionale non prevede un intervento sostitutivo nel caso di mancato avvio delle funzioni associate fondamentali, di conseguenza l'inadempienza è disciplinata dalla normativa statale che prevede l'intervento del prefetto (assegnazione di un termine perentorio superato il quale si avvia il commissariamento)²⁵⁶.

²⁵⁰ Il PRT dell'annualità 2015-17 è normato dalla DGR n. 276/2016 allegato 1.

²⁵¹ Regione Emilia Romagna LR n. 21 del 21 dicembre 2012 art. 26. cfr. art. 14, D.L. n. 78 del 2010, convertito in L. n. 122 del 2010; art. 16 D.L. n. 138 del 2011, convertito in L. n. 148 del 2011; art. 19, D.L. n. 95 del 2012, convertito in L. n. 135 del 2012; legge 7 aprile 2014, n.56; legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

²⁵² Regione Emilia Romagna LR n. 21 del 21 dicembre 2012 art. 22 c. 1.

²⁵³ Regione Emilia Romagna LR n. 21 del 21 dicembre 2012 art. 22 c. 6ter.

²⁵⁴ Regione Emilia Romagna LR n. 21 del 21 dicembre 2012, art. 22 c. 1.

²⁵⁵ Per un quadro completo dei contributi regionali si veda il sito web della Regione alla pagina Autonomie – Unioni di Comuni:

<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/contributi-alle-forme-associate-e-studi-di-fattibilita>

²⁵⁶ DL n. 78 del 31 maggio 2010 art. 14 c. 31.

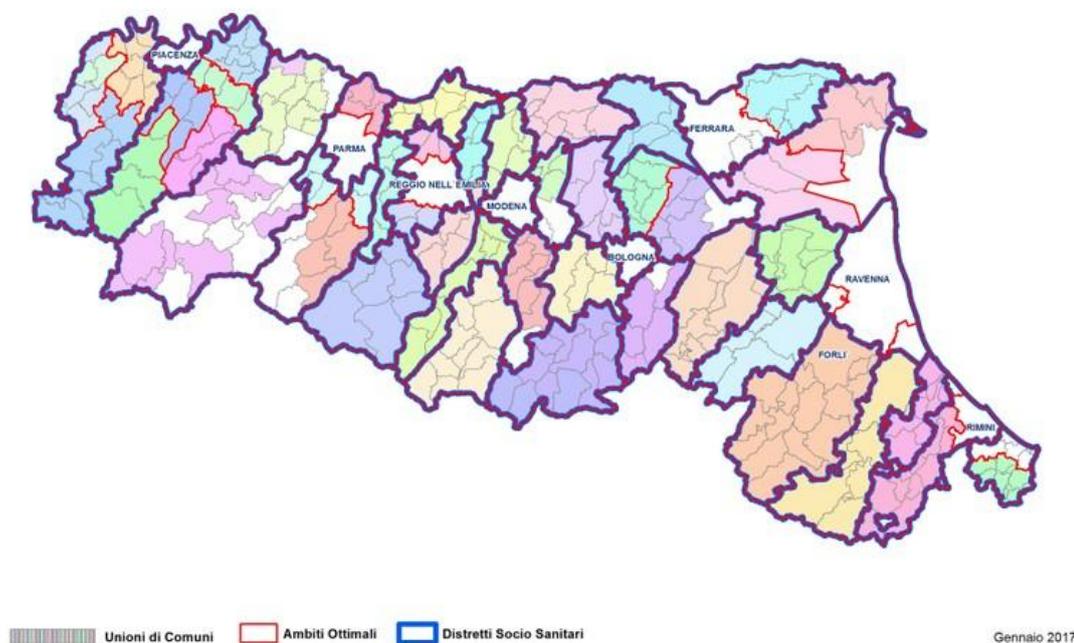
Tabella 1. – Unioni di Comuni. Comparazione inter-regionale (dati 2017).

REGIONE	TOTALE COMUNI	UNIONI DI COMUNI	COMUNI ADERENTI	ADESIONE MEDIA	%
1 Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2 Emilia-Romagna	333	42	271	6,45	81,38
3 Sardegna	377	35	278	7,94	73,74
4 Friuli-Venezia Giulia	216	18	146	8,11	67,59
5 Piemonte	1.202	108	783	7,25	65,14
6 Marche	229	19	120	6,32	52,40
7 Toscana	276	22	139	6,32	50,36
8 Liguria	235	23	111	4,83	47,23
9 Sicilia	390	47	174	3,70	44,62
10 Puglia	258	23	113	4,91	43,80
11 Veneto	575	43	228	5,30	39,65
12 Molise	136	8	52	6,50	38,24
13 Lazio	378	20	101	5,05	26,72
14 Abruzzo	305	11	68	6,18	22,30
15 Lombardia	1.523	80	281	3,51	18,45
16 Campania	550	15	90	6,00	16,36
17 Calabria	405	10	53	5,30	13,09
18 Basilicata	131	2	16	8,00	12,21
19 Umbria	92	1	8	8,00	8,70
20 Trentino-Alto Adige	293	0	0	0,00	0,00
TOTALE	7.978	535	3.105	5,80	38,92

Fonte: Elaborazioni Ancitel 2017.

Figura 1. – Corrispondenza territoriale fra Unioni di Comuni, Ambiti ottimali e Distretti socio sanitari.

Regione Emilia Romagna



Fonte: Sito web Regione Emilia Romagna – Autonomie.

Importo dei contributi. Le risorse finanziarie destinate a sostegno dell'associazionismo comunale ammontano a (Tabella 2):

Tabella 2. – Regione Emilia Romagna. Importi delle assegnazioni statali e risorse regionali a sostegno delle gestioni associate, valori assoluti (periodo 2014-2016).

Regione Emilia Romagna	Assegnazioni statali (euro)	Risorse regionali (euro)
Anno 2014	6.582.246,83	9.150.000,00
Anno 2015	8.316.248,39	8.500.000,00
Anno 2016	7.846.947,28	8.000.000,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Emilia Romagna e Ministero degli Interni.

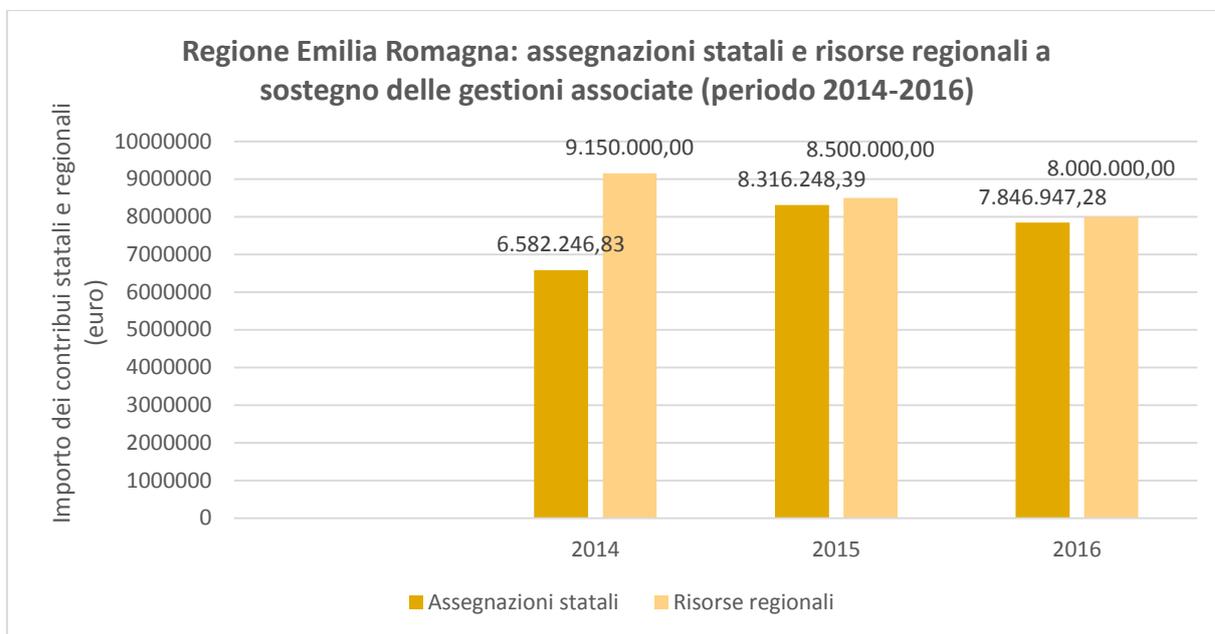
Nel triennio di riferimento 2014-2016 si osserva (Grafici 1 e 2) una lieve crescita del contributo statale regionalizzato, che passa da 6,5 milioni di euro nel 2014 a 7,8 milioni di euro nel 2016 (con un picco di 8,3 milioni nel 2015). Le risorse regionali destinate alle gestioni associate si attestano invece su 8-9 milioni di euro.

Figura 2. – Unioni di Comuni esistenti sul territorio della Regione Emilia Romagna (dati 2010).



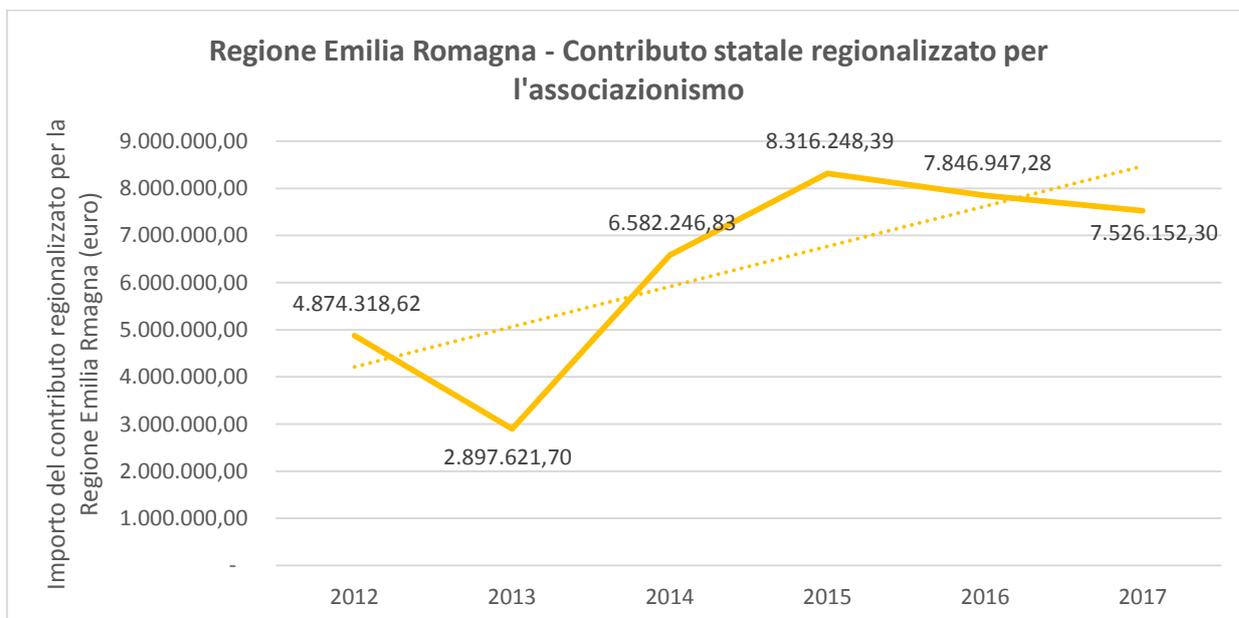
Fonte: Cittalia, *Lo Stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*, p. 48.

Grafico 1. – Regione Emilia Romagna . Confronto fra importi delle assegnazioni statali e risorse regionali a sostegno delle gestioni associate (periodo 2014-2016).



Fonte. Nostre elaborazioni su dati Regione Sardegna e Ministero degli Interni.

Grafico 2. – Regione Emilia Romagna. Contributo statale regionalizzato per l'associazionismo (periodo 2012-2017).



Fonte: Elaborazioni su dati Regione Emilia Romagna e Ministero degli Interni.

Modalità di riparto dei contributi. Il programma di riordino territoriale specifica i criteri per la corresponsione, a partire dall'anno 2014, degli incentivi annuali alle Unioni. Il programma è aggiornato ogni tre anni. Il contributo regionale è ripartito secondo le seguenti modalità²⁵⁷:

- q) una quota pari a 3,5 milioni di euro nel 2015 (scesa poi a 3 milioni di euro nel 2016) riservata alle Unioni montane. La quota è ripartita fra le Unioni montane alle cui dipendenze è confluito il personale delle pre-esistenti comunità montane a cui le Unioni sono subentrate, oppure già destinatarie di contributi per spese di funzionamento o per il riordino delle Comunità montane. Il riparto è definito in modo proporzionale ai contributi percepiti nel 2013 dalle stesse Unioni o corrispondenti Comunità montane estinte²⁵⁸;
- r) una quota di 1 milione di euro nel 2015 (scesa poi a 700.000 euro nel 2016) ripartita fra le Unioni in base alle caratteristiche demografiche, territoriali e al numero di Comuni aderenti. Il riparto del contributo è definito in proporzione alla media dei tre seguenti criteri: percentuale della popolazione residente di ciascuna Unione sul totale della popolazione residente di tutte le Unioni; percentuale del territorio di ciascuna Unione sul totale del territorio di tutte le Unioni; percentuale del numero dei Comuni dell'Unione sul totale del numero dei Comuni di tutte le Unioni²⁵⁹;
- s) una quota di 3,2 milioni di euro nel 2015 (aumentata a 3,3 milioni di euro nel 2016) ripartita fra le Unioni in base a caratteristiche estrinseche, ad alcune specificità territoriali, alla consistenza e rilevanza delle funzioni conferite all'Unione (n. e tipologia delle funzioni associate, con massimo punteggio a servizi sociali e polizia municipale). Alle Unioni che si allargano nella direzione di coincidenza con il territorio di ambito territoriale ottimale è applicata una quota fissa di contributo come premialità. Le funzioni associate di sub-ambito sono considerate purchè coinvolgano almeno la metà dei Comuni in Unione e applicando un punteggio dimezzato. E' previsto un contributo una tantum per le Unioni che avviano 2-3 nuove gestioni associate. Nel 2016 si introduce un contributo fisso per Unioni con funzioni associate di centrale unica di committenza, servizi finanziari e controllo di gestione²⁶⁰;
- t) una quota premiale di 800.000,00 euro nel 2015 (poi aumentata a 1 milione di euro nel 2016) per le Unioni di Comuni che perseguono l'effettività economica di gestione delle Unioni. Nel 2015 si utilizza per la valutazione un indicatore economico di consistenza del conferimento delle funzioni, in base a valori desumibili dai dati economico-finanziari dei certificati dei conti consuntivi di bilancio riferiti all'esercizio della precedente annualità.

Formula: $(a/b + c/d) * 100 * 0,5 = \% \text{ quota per ogni Unione}$

a = totale spese correnti dell'Unione

b = totale spese correnti di tutti i Comuni aderenti all'Unione

c = totale spese di personale dell'Unione

²⁵⁷ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1 p. 3.

²⁵⁸ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1 p. 4.

²⁵⁹ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1 p. 5.

²⁶⁰ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1 p. 6.

d = totale spese di personale di tutti i Comuni aderenti all'Unione

A partire dal 2016 l'accesso alla quota è subordinato all'adesione e partecipazione delle Unioni alla fase sperimentale di applicazione di un set di indicatori, proposti sotto forma di questionari, per delineare un benchmark pubblico delle performance organizzative e finanziarie delle Unioni e dei Comuni che le compongono²⁶¹. In particolare si sottolinea che la scelta di tali indicatori di efficienza economica è nata attraverso un percorso sperimentale costruito "dal basso": è stato chiesto alle Unioni esistenti di accedere a una piattaforma telematica dedicata e di compilare un questionario per capire quali indicatori potessero essere più idonei e quindi valesse la pena utilizzare per definire le quote spettanti alle diverse Unioni. Per coinvolgere tutte le Unioni in questo percorso virtuoso e che costituisce di fatto una buona pratica, Regione Emilia Romagna per l'anno 2016 ha definito che la partecipazione alla sperimentazione diventasse un requisito di ammissibilità ai contributi.

Il meccanismo di riparto del contributo statale regionalizzato è strettamente vincolato al meccanismo di riparto del contributo regionale per le gestioni associate: la quota spettante a ciascuna Unione deve essere proporzionale ai contributi regionali ricevuti dall'Unione stessa, escludendo dal calcolo la quota di contributo regionale spettante alle Unioni montane.

In sintesi i parametri utilizzati per il calcolo del riparto sono quindi: estensione territoriale, n. Comuni aderenti all'Unione, popolazione residente complessiva, n. e tipologia delle funzioni associate, coincidenza con l'ambito territoriale ottimale, indicatori di efficienza economica²⁶².

Destinatari. Possono accedere ai contributi le Unioni di Comuni e il nuovo circondario imolese – ricompreso tra le Unioni di comuni montani (le comunità montane sono cessate ma sono sostituite da Unioni montane che a pieno titolo possono accedere ai contributi se rispettano i criteri stabiliti). Hanno accesso prioritario ai contributi le Unioni di Comuni che realizzano gestioni associate su un territorio coincidente con gli ambiti territoriali ottimali. I Comuni che attuano semplici convenzioni o associazioni intercomunali non possono accedere ai contributi²⁶³.

Requisiti di ammissibilità. Uno dei requisiti di ammissibilità previsti per accedere ai contributi dedicati alle gestioni associate è che tutti i Comuni appartenenti all'Unione abbiano conferito all'Unione almeno tre funzioni essenziali²⁶⁴ e trasferito all'Unione il personale dedicato a tali funzioni. Solo per l'anno 2016 un ulteriore requisito consiste nella partecipazione da parte dell'Unione di Comuni alla sperimentazione dell'applicazione di un set di indicatori utili a delineare un benchmark pubblico delle performance organizzative e finanziarie delle Unioni e dei Comuni che le compongono²⁶⁵.

²⁶¹ Regione Emilia Romagna DGR n. 276/2016 allegato 1 p. 7.

²⁶² Regione Emilia Romagna DGR 276/2016 allegato 1 p. 3-5-6-7-8.

²⁶³ Regione Emilia Romagna DGR 276/2016 allegato 1 p. 1.

²⁶⁴ Regione Emilia Romagna LR n. 21 de 21 dicembre 2012 art.7.

²⁶⁵ Regione Emilia Romagna DGR 276/2016 allegato 1 p. 1-2.

REGIONE EMILIA ROMAGNA	MODALITA' INCENTIVANTI 2014-2015	MODALITA' INCENTIVANTI	RIF. NORMATIVI
-----------------------------------	---	-----------------------------------	-----------------------

Tabella 3. – Regione Emilia Romagna. Sintesi delle modalità incentivanti per le gestioni associate (2014-2016).

VARIAZIONI 2016			
OBIETTIVI	Riorganizzazione delle funzioni, dei servizi, delle strutture comunali, maggiore efficienza nell'uso delle risorse economiche disponibili, priorità alle gestioni associate che coincidono con gli ambiti territoriali ottimali.	--	LR n. 21 del 21 dicembre 2012 art. 22; LR n. 17 del 18 luglio 2014 art. 41 c. 3.
TRASFERIMENTO DEI CONTRIBUTI	Erogazioni annuali di contributi regionali sia in conto corrente sia in conto capitale, oltre alle assegnazioni statali.	--	
IMPORTO DEI CONTRIBUTI STATALI E REGIONALI	Contributi anno 2014: - assegnazioni statali: 6.582.246,83 euro - risorse regionali: 9.150.000,00 euro Contributi anno 2015: - assegnazioni statali: 8.316.248,39 euro - risorse regionali: 4.636.460,95 euro	Contributi anno 2016: - assegnazioni statali: 7.846.947,28 euro - risorse reg.: 8.000.000,00 euro	DGR 1111 del 14 luglio 2014; Determina n. 19327 del 31 dicembre 2014; DGR 2142 del 21 dicembre 2015; DGR 1321 del 1 agosto 2016; DGR 276/2016 allegato 1 p. 3.
MODALITA' DI RIPARTO DEI CONTRIBUTI	Il contributo regionale di 8,5 milioni di euro per il 2015 è ripartito secondo le seguenti modalità: a) 3,5 milioni di euro alle Unioni montane b) 1 milione di euro, quota ripartita fra le Unioni in base alle caratteristiche demografiche, territoriali e al numero di Comuni aderenti c) 3,2 milioni di euro, quota ripartita fra le Unioni in base a caratteristiche estrinseche, ad alcune specificità territoriali, alla consistenza e rilevanza delle funzioni conferite all'Unione d) 800.000,00 euro, quota premiale per le Unioni di Comuni che perseguono l'effettività economica di gestione	Il contributo regionale di 8 milioni di euro per il 2016 è ripartito secondo le seguenti modalità: a) 3 milioni di euro b) 700.000,00 euro c) 3,3 milioni di euro d) 1 milione di euro	LR n. 21 del 21 dicembre 2012 art. 22 c. 4, 5; DGR 276/2016 allegato 1 p. 3-5-6-7-8; Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 art. 14 c. 27.
DESTINATARI	Unioni di Comuni e il nuovo circondario imolese. Accesso prioritario ai contributi per le Unioni di Comuni che realizzano gestioni associate su un territorio coincidente con gli ambiti territoriali ottimali.	--	DGR 276/2016 allegato 1 p. 1-2; LR n. 21 del 21 dicembre 2012 artt. 22 e seguenti; LR 9/2013 art. 31.

REQUISITI DI AMMISSIBILITA'	Le Unioni di Comuni devono: - rispettare la LR 21/2012 - avere mandato da parte di tutti i Comuni aderenti di conferimento di almeno tre funzioni fra quelle indicate all'art. 7 della LR 21/2012, accompagnato dal trasferimento all'Unione del personale comunale addetto alle funzioni conferite	Nel 2016 si richiede inoltre la partecipazione delle Unioni di Comuni alla sperimentazione dell'applicazione di un set di indicatori.	DGR 276/2016 allegato 1 p. 1-2; LR n. 21 del 21 dicembre 2012 art. 7 p. 3 e art. 24 c. 5.
------------------------------------	---	---	---

Riferimenti normativi

Regione Emilia Romagna Legge Regionale n. 21 de 21 dicembre 2012 *“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*.

Regione Emilia Romagna Legge Regionale n. 17 de 18 luglio 2014 *“Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e de bilancio pluriennale 2014-2016. Primo provvedimento generale di variazione”*.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 276/2016 *“Modificazione e integrazioni al programma di riordino territoriale 2015-2017 (LR 21/2012)”* e Allegato 1.

Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010 *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica”* convertito con modificazione dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010.

Decreto Legge n. 138 del 13 agosto 2011 *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”* coordinato con la Legge di conversione n. 148 del 14 settembre 2011.

Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012 *“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”* convertito con modificazioni dalla Legge n. 135 del 7 agosto 2012.

Legge n. 56 del 7 aprile 2014 *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*.

Legge n. 114 del 11 agosto 2014 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 1111 del 14 luglio 2014
“Concessione contributi alle Unioni di Comuni ai sensi del PTR 2014. Annualità 2014”.

Regione Emilia Romagna Determina n. 19327 del 31 dicembre 2014 *“Concessione alle Unioni di Comuni dei contributi statali regionalizzati a favore dell'associazionismo. Annualità 2014”.*

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 2142 del 21 dicembre 2015
“Concessione alle Unioni dei contributi regionali a saldo dei contributi statali regionalizzati annualità 2015 ai sensi del PTR 2015-2017”.

Regione Emilia Romagna Delibera di Giunta Regionale n. 1321 del 1 agosto 2016
“Concessione alle Unioni di Comuni dei contributi per le gestioni associate ex PTR 2015-2017. Annualità 2016”.

Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.*

Allegato 3.**Regione Piemonte. Analisi delle modalità incentivanti a favore delle gestioni associate nel triennio 2014-2016.**

Regione Piemonte nel 2017 registra sul proprio territorio 108 Unioni di Comuni, coinvolgendo complessivamente 783 dei 1.202 Comuni esistenti, con una percentuale di adesione quindi pari al 65,14% (Tabella 1 e Figura 1). Nel 2010 le Unioni di Comuni sul territorio regionale erano 50 e coinvolgevano 301 Comuni, ovvero il 25% dei Comuni sul totale dei Comuni esistenti (Figura 2).

Obiettivi. I contributi concessi da Regione Piemonte per l'esercizio associato di funzioni comunali nel 2014 sono finalizzati a coprire le spese di Unioni di Comuni e convenzioni plurifunzionali fra Comuni connesse allo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali; i contributi coprono inoltre le spese di start up di Unioni di Comuni²⁶⁶. A partire dal 2015 i contributi sono finalizzati a coprire spese sostenute dalle Unioni già avviate per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, oppure a coprire spese di start up connesse alla fase di primo avvio dell'Unione²⁶⁷.

Trasferimento dei contributi. Regione Piemonte destina annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento e nei limiti delle disponibilità di bilancio, contributi a sostegno della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nelle forme consentite dalla normativa statale e regionale²⁶⁸. I contributi assegnati sono erogati in un'unica soluzione, in considerazione del fatto che si riferiscono alle spese impegnate/sostenute dall'Unione nell'anno in corso²⁶⁹.

²⁶⁶ Regione Piemonte DD n. 181 del 31 agosto 2015.

²⁶⁷ Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015 p. 1; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; LR n. 11 del 28 settembre 2012 art.9.

²⁶⁸ Regione Piemonte LR n. 11 del 28 settembre 2012 art. 9.

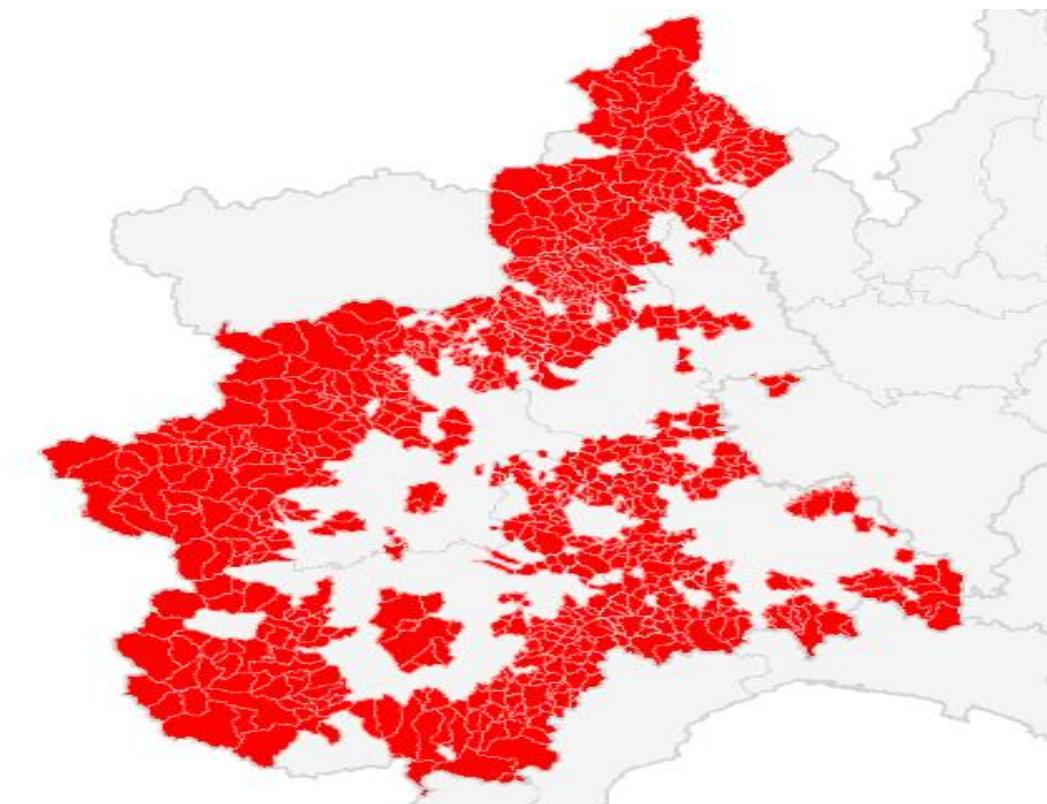
²⁶⁹ Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015 p. 7.

Tabella 1. – Unioni di Comuni. Comparazione inter-regionale (dati 2017).

REGIONE	TOTALE COMUNI	UNIONI DI COMUNI	COMUNI ADERENTI	ADESIONE MEDIA	%
1 Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2 Emilia-Romagna	333	42	271	6,45	81,38
3 Sardegna	377	35	278	7,94	73,74
4 Friuli-Venezia Giulia	216	18	146	8,11	67,59
5 Piemonte	1.202	108	783	7,25	65,14
6 Marche	229	19	120	6,32	52,40
7 Toscana	276	22	139	6,32	50,36
8 Liguria	235	23	111	4,83	47,23
9 Sicilia	390	47	174	3,70	44,62
10 Puglia	258	23	113	4,91	43,80
11 Veneto	575	43	228	5,30	39,65
12 Molise	136	8	52	6,50	38,24
13 Lazio	378	20	101	5,05	26,72
14 Abruzzo	305	11	68	6,18	22,30
15 Lombardia	1.523	80	281	3,51	18,45
16 Campania	550	15	90	6,00	16,36
17 Calabria	405	10	53	5,30	13,09
18 Basilicata	131	2	16	8,00	12,21
19 Umbria	92	1	8	8,00	8,70
20 Trentino-Alto Adige	293	0	0	0,00	0,00
TOTALE	7.978	535	3.105	5,80	38,92

Fonte: Elaborazioni Ancitel 2017.

Figura 1. – Unioni di Comuni esistenti sul territorio della Regione Piemonte (dati 2017).



Fonte: Comuniverso.it (2017) – Banca dati Ancitel.

Importo dei contributi. Le risorse finanziarie destinate a sostegno dell'associazionismo comunale ammontano a (Tabella 2)²⁷⁰:

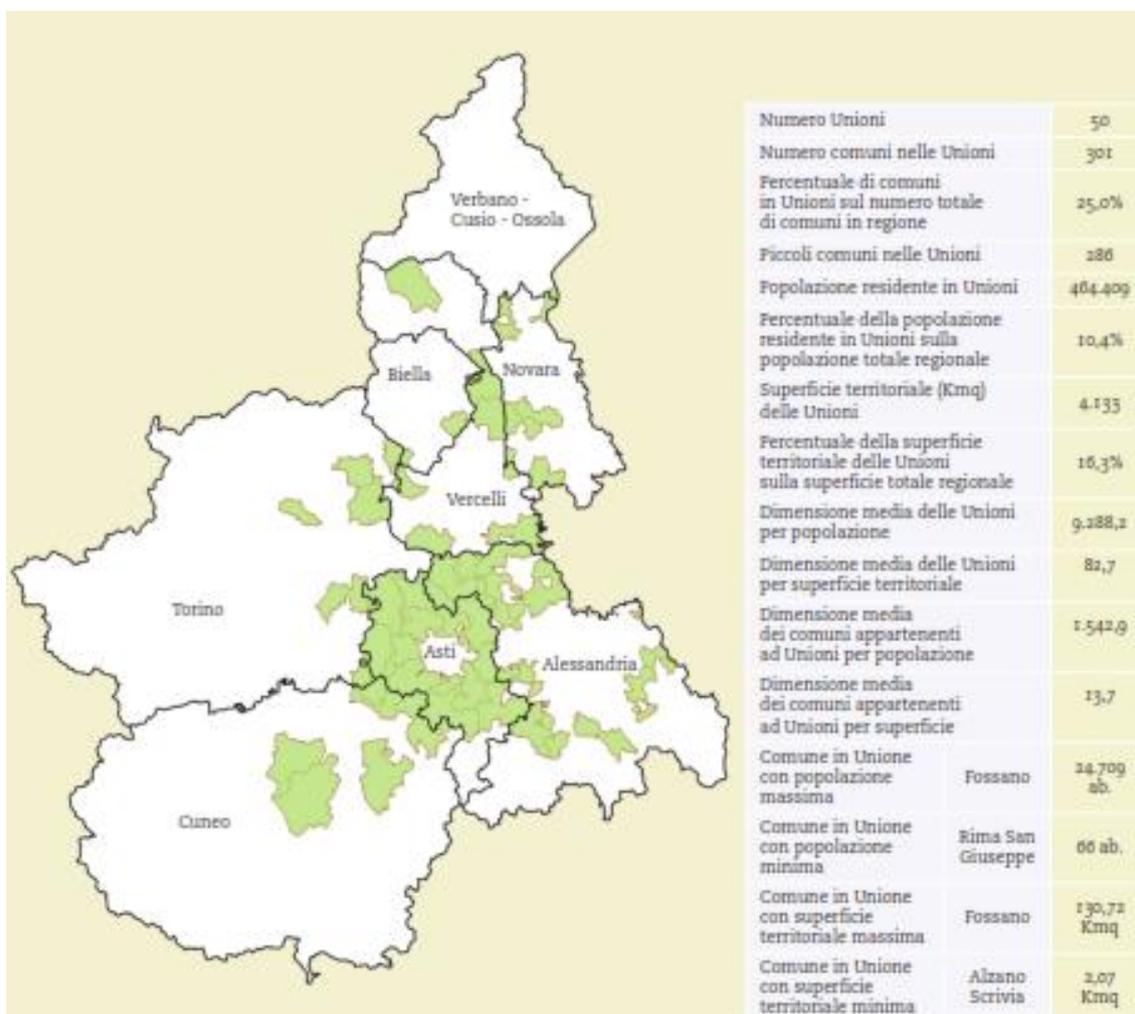
Tabella 2. – Regione Piemonte. Importi delle assegnazioni statali e risorse regionali a sostegno delle gestioni associate, valori assoluti (periodo 2014-2016).

Regione Piemonte	Assegnazioni statali (euro)	Risorse regionali (euro)
Anno 2014	3.315.973,10	1.200.000,00
Anno 2015	2.711.332,25	1.588.667,75
Anno 2016	2.150.040,25	4.716.666,67

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte e Ministero degli Interni.

²⁷⁰ Regione Piemonte DD n. 302 del 23 dicembre 2015; LR n. 11 del 28 settembre 2012 art.9; LR n. 23 del 28 luglio 2008; LR n. 9 del 14 maggio 2015; LR n. 10 del 15 maggio 2015; DGR n. 33-2643/2015 p. 6; DD n. 181 del 31 agosto 2015; DD n. 340 del 22 dicembre 2016; DD n. 340 del 22 dicembre 2016; DD n. 172 dell'8 luglio 2016.

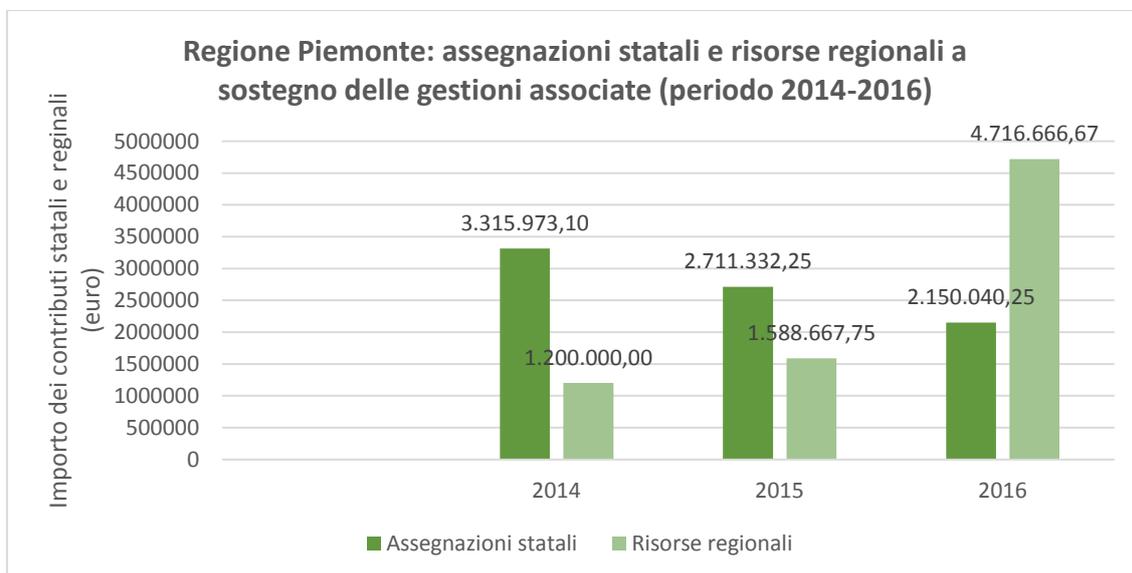
Figura 2. – Unioni di Comuni esistenti sul territorio della Regione Piemonte (dati 2010).



Fonte: Cittalia, *Lo Stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*, p. 43.

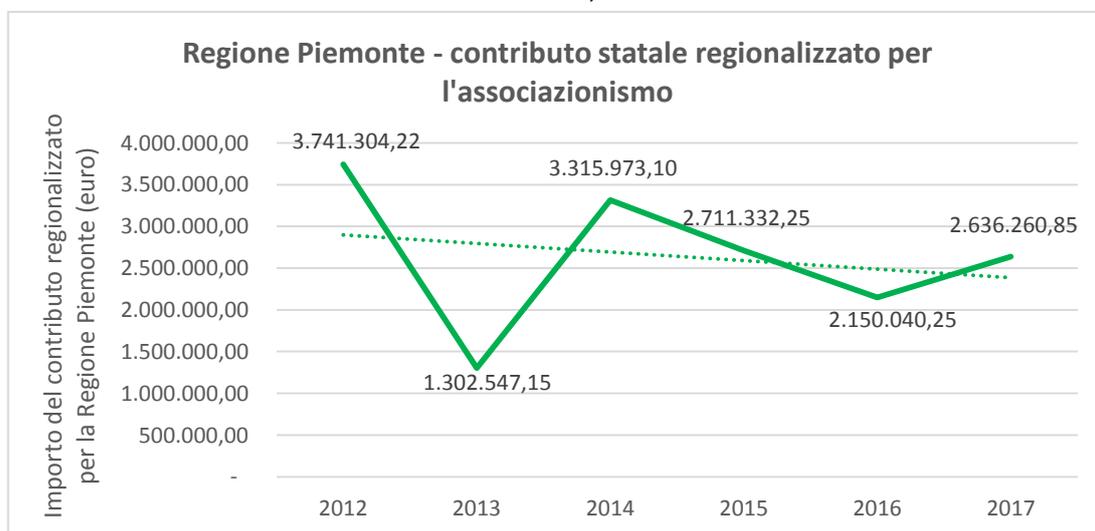
Si registra nel periodo di osservazione 2014-2016 una graduale riduzione del contributo statale regionalizzato, che passa da 3,3 milioni di euro nel 2014 a 2,1 milioni di euro nel 2016. Al contrario le risorse regionali destinate alle gestioni associate sono aumentate notevolmente, passando da 1,2 milioni di euro nel 2014 a 4,7 milioni di euro nel 2016 (Grafici 1 e 2).

Grafico 1. – Regione Piemonte. Confronto fra importi delle assegnazioni statali e risorse regionali a sostegno delle gestioni associate (periodo 2014-2016).



Fonte. Nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte e Ministero degli Interni.

Grafico 2. – Regione Piemonte. Contributo statale regionalizzato per l'associazionismo (periodo 2012-2017).



Fonte: Elaborazioni su dati Regione Piemonte e Ministero degli Interni.

Le Unioni o convenzioni di Comuni che hanno svolto nell'anno 2014 almeno due funzioni fondamentali ricevono:

- u) 10.000 euro per forma associativa esistente e svolgente almeno due funzioni fondamentali
- v) 15.000 euro per ogni funzione svolta

Le Unioni di Comuni avviate entro il 31 dicembre 2014 ricevono un contributo fisso di start up pari a 10.000 euro. Per le Unioni che abbiano realizzato o programmato di realizzare un progetto informatico è previsto un contributo aggiuntivo di 10.000,00 euro.

A partire dal 2015, per le Unioni che hanno svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali il contributo è determinato sommando i seguenti valori: 10.000,00 euro per ogni Unione, da utilizzare per applicazioni software per la gestione delle funzioni associate; 15.000,00 euro per ogni funzione svolta (corrisposto per intero se la funzione è svolta per un periodo di almeno 6 mesi, corrisposto al 50% se la funzione è svolta per un periodo inferiore a 6 mesi).

Per le nuove Unioni in fase di avviamento è previsto un contributo di start up pari a 10.000,00 euro.

Per le Unioni che abbiano realizzato o programmato di realizzare un progetto informatico è previsto un contributo aggiuntivo di 10.000,00 euro.

Modalità di riparto dei contributi. Fino al 2014 i contributi sono ripartiti sulla base di una apposita graduatoria, predisposta considerando i seguenti criteri²⁷¹:

- w) Aver svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali per intero;
- x) Unioni o convenzioni di Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014.

Dal 2015 i contributi sono ripartiti sulla base di una apposita graduatoria, predisposta considerando le seguenti priorità in ordine decrescente:

- y) Aver svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali per intero;
- z) Aver svolto parte delle funzioni e indicato il cronoprogramma di realizzazione delle restanti;
- aa) Unioni avviate nell'anno in corso.

Il punteggio in graduatoria è calcolato in base ai seguenti parametri:

- bb) N. di Comuni componenti l'Unione
- cc) N. di funzioni fondamentali gestite in forma associata
- dd) Funzioni che in base al crono-programma si intendono gestite in forma associata
- ee) Peso di ogni funzione come indicato nell'Allegato a della DGR n. 33-2643/2015

In caso di parità in graduatoria sarà data precedenza all'Unione con maggior numero di abitanti. In caso di ulteriore parità sarà data precedenza all'Unione composta dal maggior

²⁷¹ Regione Piemonte DD n. 181 del 31 agosto 2015.

numero di Comuni inferiori ai 1000 abitanti. Il contributo sarà ripartito alle Unioni facenti domanda in funzione della graduatoria, sino a esaurimento dei fondi²⁷².

Destinatari. Considerata la peculiarità del territorio regionale costituito per la quasi totalità da comuni di piccole dimensioni, Regione Piemonte ha definito con la LR 11/2012 i requisiti di aggregazione e i limiti minimi demografici (quantificati con riferimento ai dati risultanti dal censimento ISTAT 2011) stabiliti in 3.000 abitanti per le forme associative formate da comuni appartenenti alle aree di montagna e collina e di 5.000 abitanti per le forme associative formate da comuni appartenenti all'area di pianura.

La riforma introdotta con la L.R. n. 11/2012, inoltre, prevede il superamento delle Comunità montane ed allo scopo di trattare specificamente il tema della montagna è stata approvata la LR 14 marzo 2014 n. 3 “Legge sulla montagna” con la quale si è focalizzata l'attenzione sulle unioni montane istituite per lo svolgimento non solo di funzioni e servizi comunali, ma anche di tutela, promozione e sviluppo della montagna, confermando il requisito del limite demografico pari o superiore ai 3.000 abitanti calcolati in base al censimento 2011.

Nel 2014 i destinatari dei contributi sono Unioni di Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014 per la gestione associata di almeno due funzioni fondamentali, con durata minima di 10 anni; convenzioni plurifunzionali fra Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014 per la gestione associata di almeno due funzioni fondamentali, con durata minima di 3 anni.

Nel 2015 i destinatari sono Unioni di Comuni inserite nella “Carta delle Forme Associate del Piemonte”, adottata dalla Giunta Regionale, che determina gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale (aggiornata con cadenza almeno triennale dalla Giunta Regionale). Le Unioni di Comuni escluse dalla Carta delle Forme Associate possono fare domanda di contributo per le annualità precedenti²⁷³.

Requisiti per l'inserimento delle Unioni di Comuni nella carta delle Forme Associate del Piemonte²⁷⁴

- ff) Appartenenza alle aree territoriali omogenee di montagna, collina e pianura e la corrispondenza al rispetto dei limiti demografici minimi stabiliti rispettivamente in 3.000 e 5.000 abitanti;
- gg) Presenza dei requisiti giuridici che costituiscono il presupposto stesso di esistenza delle unioni;
- hh) Statuto che sancisca lo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali delle 9

²⁷² DGR n. 33-2643/2015 p. 5; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 p. 5.

²⁷³ Regione Piemonte DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; DGR n. 1-568/2014; DGR n. 13-1179/2015; DGR n. 20-1947/2015; DGR n. 14-2551/2015; LR n. 11 del 28 settembre 2012 artt. 7, 8 c. 8, 21 c. 2 bis; DGR n. 33-2643/2015 p. 3; DGR n. 9-3077/2016; DGR n. 53-3791/2016; DD n. 181 del 31 agosto 2015.

²⁷⁴ Regione Piemonte DGR 1-568 del 18 novembre 2014; DGR 13-1179 del 16 marzo 2015; DGR 20-1947 del 31 luglio 2015; DGR 14-2551 del 9 dicembre 2015.

- previste dall'art. 19 del D.L. 95/2012 convertito nella L135/2012, indichi le risorse umane e finanziarie per garantirne lo svolgimento e preveda organi di governo dell'ente formati legittimamente avendo garantito la rappresentanza delle minoranze;
- ii) Sono accolti anche Statuti che, in tema di risorse da destinare alla gestione associata, ne riportino un'elencazione priva di un'oggettiva quantificazione, sottolineando però la necessità di provvedere ad una integrazione statutaria che determini per lo meno i criteri di ripartizione delle risorse da assegnare da parte dei comuni a sostegno dello svolgimento delle funzioni conferite all'unione;
 - jj) Sono accolti anche Statuti che, pur contenendo l'elenco delle funzioni demandate alla gestione dell'unione, dispongono che modalità e tempi di attuazione per la loro concreta realizzazione siano demandati ad un atto successivo, laddove invece modalità e tempi di svolgimento delle funzioni conferite devono essere indicati nello statuto dell'Ente;
 - kk) Funzione sociale espressa nello Statuto.

Requisiti di ammissibilità. Nel 2014 per accedere al contributo di start up le Unioni devono essere istituite entro il 31 dicembre 2014 per l'esercizio di almeno due funzioni fondamentali. Per accedere al contributo per la gestione associata le Unioni o convenzioni di Comuni devono avere svolto nel 2014 almeno due funzioni fondamentali.

Nel 2015-2016 i requisiti di ammissibilità sono:

- ll) svolgimento di almeno due delle funzioni fondamentali riportate nell'Allegato a DGR n. 33-2643/2015, ad esclusione dei servizi di gestione/raccolta/avvio/smaltimento dei rifiuti urbani;
- mm) oppure
- nn) accesso al contributo di start up connesso alle spese impegnate/sostenute nella prima fase di avvio dell'Unione;
- oo) Svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali per tutti i Comuni componenti l'Unione o solo per alcuni di essi;
- pp) Svolgimento di ogni funzione fondamentale nella sua interezza e senza scorporare la stessa;
- qq) Attestazione dello svolgimento della gestione associata delle funzioni fondamentali (Allegato b DGR n. 33-2643/2015)²⁷⁵.

Tabella 3. – Regione Piemonte. Sintesi delle modalità incentivanti per le gestioni associate (2014-2016).

	MODALITA' INCENTIVANTI 2014	MODALITA' INCENTIVANTI VARIAZIONI 2015-2016	RIF. NORMATIVI
OBIETTIVI	Coprire le spese di Unioni di Comuni e convenzioni	Coprire le spese sostenute dalle Unioni già avviate per lo	DGR n. 33-2643/2015 p. 1; DD n. 302 del 23

²⁷⁵ Regione Piemonte DGR n. 33-2643/2015 p. 4; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; DD n. 181 del 31 agosto 2015.

	plurifunzionali fra Comuni connesse allo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali, coprire le spese di start up di Unioni di Comuni	svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, coprire spese di start up connesse alla fase di primo avvio dell'Unione	dicembre 2015 Allegato; LR n. 11 del 28 settembre 2012 art.9; DD n. 181 del 31 agosto 2015.
TRASFERIMENTI DEI CONTRIBUTI	Erogazione annuale entro l'anno finanziario e nei limiti della disponibilità di bilancio	Erogazione annuale, i contributi si riferiscono alle spese impegnate/sostenute dall'Unione nell'anno	DGR n. 33-2643/2015 p. 7; LR n. 11 del 28 settembre 2012 art. 9.
IMPORTO DEI CONTRIBUTI STATALI E REGIONALI	Contributi anno 2014: - Assegnazioni statali: 3.315.973,10 euro - Risorse regionali: 1,2 milioni di euro (di cui 600.000 euro alle Unioni di Comuni e 600.000 euro alle convenzioni plurifunzionali fra Comuni)	Contributi anno 2015: - Assegnazioni statali: 2.711.332,25 euro - Risorse regionali: 1.588.667,75 euro Contributi anno 2016: - Assegnazioni statali: 2.150.040,25 euro - Contributi regionali: 4.716.666,67 euro	DD n. 302 del 23 dicembre 2015; LR n. 11 del 28 settembre 2012 art.9; LR n. 23 del 28 luglio 2008; LR n. 9 del 14 maggio 2015; LR n. 10 del 15 maggio 2015; DGR n. 33-2643/2015 p. 6; DD n. 181 del 31 agosto 2015; DD n. 340 del 22 dicembre 2016; DD n. 172 dell'8 luglio 2016.
MODALITA' DI RIPARTO DEI CONTRIBUTI	I contributi sono ripartiti sulla base di una apposita graduatoria, predisposta considerando i seguenti criteri: - Aver svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali per intero; - Unioni o convenzioni di Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014.	I contributi sono ripartiti sulla base di una apposita graduatoria, predisposta considerando le seguenti priorità in ordine decrescente: - Aver svolto nell'anno in corso almeno due funzioni fondamentali per intero; - Aver svolto parte delle funzioni e indicato il cronoprogramma di realizzazione delle restanti; - Unioni avviate nell'anno in corso.	DGR n. 33-2643/2015 p. 5; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 p. 5; DD n. 181 del 31 agosto 2015.
DESTINATARI	Unioni di Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014 per la gestione associata di almeno due funzioni fondamentali, con durata minima di 10 anni; convenzioni plurifunzionali fra Comuni istituite entro il 31 dicembre 2014 per la gestione associata di almeno due funzioni fondamentali, con durata minima di 3 anni.	Unioni di Comuni inserite nella Carta delle Forme Associative del Piemonte. Le Unioni di Comuni escluse dalla Carta delle Forme Associative possono fare domanda di contributo per le annualità precedenti (novità rispetto al 2015).	DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; LR n. 11 del 28 settembre 2012 artt. 7, 8 c. 8, 21 c. 2 bis; DGR n. 33-2643/2015 p. 3; DD n. 181 del 31 agosto 2015; DGR 1-568 del 18 novembre 2014; DGR 13-1179 del 16 marzo 2015; DGR 20-

			1947 del 31 luglio 2015; DGR 14-2551 del 9 dicembre 2015.
REQUISITI DI AMMISSIBILITA'	<ul style="list-style-type: none"> - Unioni istituite entro il 31 dicembre 2014 per l'esercizio di almeno due funzioni fondamentali - le Unioni o convenzioni di Comuni devono avere svolto nel 2014 almeno due funzioni fondamentali. 	<ul style="list-style-type: none"> - svolgimento di almeno due delle funzioni fondamentali riportate nell'Allegato a DGR n. 33-2643/2015, ad esclusione dei servizi di gestione/raccolta/avvio/smaltimento dei rifiuti urbani; oppure - accesso al contributo di start up; - Svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali per tutti i Comuni componenti l'Unione o solo per alcuni di essi; - Svolgimento di ogni funzione fondamentale nella sua interezza; - Attestazione dello svolgimento della gestione associata delle funzioni fondamentali (Allegato b DGR n. 33-2643/2015). 	<p>DGR n. 33-2643/2015 p. 4; DD n. 302 del 23 dicembre 2015 Allegato; DD n. 181 del 31 agosto 2015.</p>

Riferimenti normativi

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 33-2643 del 21 dicembre 2015 “*Intesa Stato Regioni Rep. N. 936/2006 e art. 9 della LR n. 11 del 28/9/2012 e s.m.i. Criteri e modalità per la concessione ed erogazione di contributi statali “regionalizzati”, in conto anno 2015, a sostegno della gestione associata di funzioni fondamentali comunali delle Unioni di Comuni*”.

Regione Piemonte DD n. 302 del 23 dicembre 2015 “*Intesa Stato-Regioni Rep. N. 936/2006 e art. 9 della LR n. 11 del 28/9/2012 e s.m.i. Approvazione Bando per la concessione ed erogazione di contributi statali “regionalizzati”, in conto anno 2015, a sostegno della gestione associata di funzioni fondamentali comunali delle Unioni di Comuni (...)*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 11 del 28 settembre 2012 “*Disposizioni organiche in materia di enti locali*”.

Regione Piemonte DD n. 181 del 31 agosto 2015 “*Art. 9 della LR 28/9/2012 n. 11. Approvazione bando per la concessione di contributi regionali e statali, in conto anno 2014, a sostegno della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 23 del 28 luglio 2008 “*Disciplina dell’organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 9 del 14 maggio 2015 “*Legge finanziaria per l’anno 2015*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 10 del 15 maggio 2015 “*Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2015-2017*”.

Regione Piemonte DD n. 172 dell’8 luglio 2016 “*Intesa Stato-Regioni Rep. 936/2006; Art. 9 l.r. 28/9/2012, n. 11 e s.m.i. Concessione ed erogazione contributi statali a sostegno della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni in conto anno 2015. Liquidazione della somma complessiva di Euro 2.711.332,25 sul capitolo 155426 del bilancio regionale 2016*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 1-568 del 18 novembre 2014 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Primo stralcio*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 13-1179 del 16 marzo 2015 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Secondo stralcio*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 20-1947 del 31 luglio 2015 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Terzo stralcio*”.

Regione Piemonte Delibera di Giunta Regionale n. 14-2551 del 9 dicembre 2015 “*Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 135; LR 28/9/2012 n. 11 art. 8; LR 14/3/2014 n. 3 art. 9 – Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte – Quarto stralcio*”.

Regione Piemonte DD n. 340 del 22 dicembre 2016 “*Art. 6, comma 2, LR 5/12/2016 n. 24. Finanziamento graduatoria erogazione contributi gestione associata 2015. Impegno e liquidazione somma complessiva di euro 1.588.667,75 sul capitolo 155261/2016 (ass. n. 100545)*”.

Regione Piemonte Legge Regionale n. 3 del 14 marzo 2014 “*Legge sulla montagna*”.

BIBLIOGRAFIA

T. AGASISTI, A. DAL BIANCO, M. GRIFFINI (2016), *The public sector efficiency in Italy: the case of Lombardy municipalities in the provision of the essential public services*, in *Ec. pubbl.*, n. 1, pp. 59 ss.

ANCI, UPL (2016), *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, in http://www.anci.lombardia.it/documenti/5723-LA%20RIFORMA%20DELLE%20AUTONOMIE%20LOCALI%20IN%20LOMBARDIA_ANCI_UPL_DEF_firmato.pdf.

G. ARACHI, G. DI LILLO, M.G. GIURANNO (2016), *Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni*, in *Ec. pubbl.*, n. 1, pp. 11 ss.

P. BARRERA (2014), *Art. 1, commi 104-115*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, pp. 235 ss.

D. BARTOLINI, F. FIORILLO (2006), *Le associazioni tra Comuni: un approccio teorico*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Franco Angeli, Milano.

N. BERTI (2016), *L'Associazionismo comunale, tra obbligo ed opportunità. Una panoramica della normativa vigente*", Fondazione IFEL.

R. BIN (2016), *Il referendum come alibi*, *Le Regioni*, n. 2, pp. 221 ss.

M. COLUCCI, F.C. RAMPULLA (1977), *Deleghe, comprensori e programmazione nella legislazione regionale*, in *Dem. e dir.*, pp. 885 ss.

CORTE DEI CONTI (2017), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015. Volume I. Risultati della gestione finanziaria*, Deliberazione n.4/SEZAUT/2017/FRG, Roma.

CORTE DEI CONTI (2016), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2014*, Deliberazione n.8/SEZAUT/2016/FRG, Roma.

CORTE DEI CONTI (2015), *Audizione "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali" 2015*. Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati, Roma.

B. DAFFLON, K. TOTH (2005), *Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe*, World Bank w.p. 3655.

G. DI IELSI, F. PORCELLI, A. ZANARDI (2016), *La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni "standard"*, ivi, pp. 37 ss.

B. DOLLERY, A. JOHNSON, (2005), *Enhancing efficiency in Australian local government: an evaluation of alternative models of municipal governance*, *Urban Policy and Research*, 23(1), pp. 73 ss.

B. ERMINI, S. SALVUCCI, (2006), *L'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle Unioni di Comuni in Italia e nelle Marche*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit.

ÉUPOLIS LOMBARDIA (2017), *L'Ufficio tecnico nelle Unioni di Comuni. Repertorio delle funzioni amministrative*, novembre.

ÉUPOLIS LOMBARDIA (2017), *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia. Policy Paper*, Febbraio.

C. IANNELLO (2012), *La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni*, in <http://federalismo.formez.it>.

S. IOMMI (2017), *Associazionismo e fusioni di comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET, Firenze.

S. IOMMI (2013), *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, pp. 617 ss.

M. FERRARESI, G. MIGALI, L. RIZZO (2017), *Does Inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions*, SIEP, Working Paper No. 725.

M. FERRARESI, R. SECOMANDI (2015), *Unioni di comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Milano, pp. 203 ss.

F. FIORILLO, L. ROBOTTI (2006), *Introduzione*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit.

F. FIORILLO, G. POLA (2006), *Forme di incentivo all'associazionismo*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*.

FONDAZIONE ROMAGNOSI, CERDIS (2016), *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia.

A. FRASCHINI, F. OSCULATI (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit.

E. GAMBERINI, M. MORDENTI (2014), *Strumenti per una gestione associata efficace e di qualità alla luce della Delrio*, Gli inserti di Azienditalia Enti Locali, n.6.

GIUNTA REGIONALE (2017), Deliberazione X/7028.

GIUNTA REGIONALE (2017), Deliberazione n. X/6849.

A. GRASSI (2014), *La gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni dopo la legge Delrio (n. 56/2014) e il Decreto Legge 90/2014*, Gli Approfondimenti di Publika, n. 59, ottobre.

A. PALESTRINI, P. POLIDORI (2006), *Le Unioni di Comuni: un'analisi teorica della loro costituzione stabilità*, in F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit.

U. POTOTSCHNIG (1985), *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, pp. 681 ss.

A. QUAGLIANI, 2006, *Perché l'Unione?*, *La norma, la prassi, le questioni aperte*, in

F. FIORILLO, L. ROBOTTI, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit.

F.C. RAMPULLA (1997), *La Legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, n. 1, pp. 131 ss.

F.C. RAMPULLA (1989), voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, pp. 481 ss.

F.C. RAMPULLA (1984), *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova.

REGIONE LOMBARDIA (2016), *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, Documento di base per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico, Marzo.

G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (2018), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione.

G.C. RICCIARDI (2018), *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit.

G.C. RICCIARDI (2016), *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2, pp. 195 ss.

G.C. RICCIARDI (2015), *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, *Federalismi.it*, n. 21.

A. STROSCIO (2015), *L'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali in Piemonte: aggiornamento e osservazioni su di una prima esperienza di*

valutazione, XXVII Conferenza della società italiana di economia pubblica (SIEP) "Public Policies in Financial Crisis", Ferrara.

A. SACCHI (2014), *La gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni dopo la Legge Delrio (N. 56/2014) e il decreto-legge 90/2014*, in *Gli approfondimenti di Publika*.

SOSE (2017), *Unioni e fusioni di Comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni*, Maggio.

SOSE (2014), *Rapporto "Verso L'unione e la fusione di Comuni"*, Studi fiscali, Maggio.

L.P. TRONCONI (2007), *Le Unioni di Comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di rappresentanza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*.

L. VANDELLI (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 196 ss.

L. VANDELLI (2000), *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, III ed., Maggioli, Rimini.

