



REGIONE BASILICATA

DIPARTIMENTO "PRESIDENZA DELLA
GIUNTA"
UFFICIO "AUTONOMIE LOCALI E
DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO"

Via Vincenzo Verrastro, 6 – 85100 Potenza
Tel. 0971.666001/ Fax 0971.666025
autonomielocali@regione.basilicata.it

Linee Guida in ordine all'art. 19 D.L. 95/2012 convertito in legge 7 agosto 2012, nr. 135 e dell'art. 36 della legge regionale 8 agosto 2012, nr. 16 in materia di associazionismo comunale.

Nell'ambito del rapporto di collaborazione con le strutture delle Autonomie Locali del territorio Regionale appare opportuno riepilogare gli aspetti più rilevanti inerenti l'associazionismo comunale, con la precisazione che la presente nota intende dare soltanto delle **mere indicazioni, nel rispetto delle prerogative e dell'autonomia dei Comuni.**

Premessa

Come noto mentre lo schema di accorpamento e razionalizzazione dei piccoli Comuni prendeva faticoso avvio, la necessità di contenere il *deficit* pubblico aggregato e di migliorare l'efficienza amministrativa, portavano ad un nuovo intervento statale.

Il c.d. "*Salva-Italia*" ha stabilito che i Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative garantendo, tuttavia, l'invarianza della spesa.

Quasi contestualmente alla legislazione nazionale è stata promulgata la legge regionale nr. 16 dell'8 agosto 2012 nella quale, oltre ad alcune questioni inerenti il personale, sono state inserite disposizioni che attengono all'associazionismo dei Comuni.

Appare opportuno, quindi, riassumere le questioni più rilevanti evidenziando prima quelle inerenti la legislazione Statale e poi i riflessi di quella Regionale.

L'esercizio associato

L'art. 19 del decreto legge 95/2012 riformula la normativa in materia di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, recependo alcune puntuali sollecitazioni pervenute dalle rappresentanze delle autonomie locali e cogliendo l'occasione per cercare di fare chiarezza sull'intera disciplina. Le norme fondamentali in materia restano le seguenti:

- L'art. 32 TUEL
- L'art. 14 del d.l. 78/2010
- L'art. 16 del d.l. 138/2011

La principale novità, inserita in sede di conversione del decreto, consiste nella perentorietà dei nuovi termini di legge per l'avvio del processo associazionista, con un ruolo determinante assegnato al Prefetto. Ma procediamo con ordine, esaminando che cosa cambia in materia di gestione associata dei servizi.



I destinatari dei nuovi obblighi

L'art. 14, comma 28, d.l. 78/2010 regola le “*Unioni ordinarie*” ed a differenza della precedente disciplina, estende l'ambito applicativo anche ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in precedenza esclusi in quanto soggetti all'obbligo specifico di esercizio in forma associata previsto dall'art. 16, commi 1-16 del D.L. 138/2011 (solo Unioni speciali o ordinarie). Ora la disciplina dell'art. 16 costituisce una mera facoltà per tali enti (“*Unioni speciali*” o “*micro-Unioni*”): **per tutti gli enti con popolazione fino a 5.000 abitanti valgono quindi gli stessi obblighi** (art. 14 d.l. 78/2010; art. 32 TUEL) ovvero **3.000 abitanti per i comuni già parte delle soppresse Comunità Montane**.

Le funzioni da associare¹

Viene ridefinita e leggermente ampliata la sfera delle “*funzioni fondamentali*” che i comuni con popolazione fino a 5.000/3.000 (caso sopra citato) abitanti “**devono**” gestire in forma associata, tramite unione o convenzione, a norma dell'art. 14, comma 27:

- Amministrazione generale, gestione finanziaria e controllo;
- Organizzazione dei servizi pubblici di ambito comunale;
- Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- Pianificazione urbanistica ed edilizia;
- Pianificazione in ambito comunale della protezione civile;
- Raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani;
- Servizi sociali;
- Servizi scolastici (*compresa l'edilizia scolastica per la parte non attribuita alle province*);
- Polizia municipale e polizia amministrativa locale.

Tra le novità dell'elenco si evidenziano il **catasto e la protezione civile**: in questo modo vengono superate alcune residue perplessità in ordine alle funzioni da associare. Con un parziale passo indietro relativo ai **servizi demografici**, delegati dallo Stato ai Comuni ed inclusi tra le loro “funzioni fondamentali” ma esclusi espressamente dall'ambito delle funzioni da gestire obbligatoriamente in forma associata; resta peraltro la “possibilità” di un loro conferimento all'unione o alla convenzione alla luce anche della previsione di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011 che consente come vedremo ai Comuni più piccoli di gestire assieme tutte le loro funzioni – compresa dunque l'anagrafe, lo stato civile, la materia elettorale e statistica.

Sono tuttora escluse dall'elenco delle funzioni fondamentali materie importanti come la cultura e i servizi alle imprese (compresi gli Sportelli Unici alle Imprese); il Legislatore ha inteso peraltro

¹ Si veda “Prime note interpretative circa il contenuto materiale (concreto) delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 14 L. 122/10, così come modificato dal D.L. 95/12, convertito in L.135/12 a cura di Giulia Falcone e Carlo Paolini che ai fini dell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni fondamentali, nei casi nei quali la formula legislativa non sia già di per sé esattamente definitoria della funzione stessa, **rinviano quale argomento di ausilio interpretativo**, la classificazione delle spese (Missioni e Programmi) previste dalla normativa sul Nuovo Bilancio armonizzato (Allegato 7 del DPCM 28/12/11.) in http://www.ancitoscana.it/allegati/relazioniistituzionali/Progetto%20Unioni/N°1_OttobreBollettinoUnioni.pdf, ovvero sul sito della U.N.S.C.P.



salvaguardare “*le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione*”, che tuttavia non rientrano nella categoria delle “funzioni fondamentali” da gestire in forma associata nonché rilevanti ai fini della definizione dei fabbisogni finanziari delle autonomie locali.

In base alla SCHEDA DI LETTURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEPUTATI, disponibile in rete, deve ritenersi superata l'individuazione in via transitoria delle funzioni fondamentali dei Comuni effettuata dall'art. 21 della L. 42/2009: *per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard occorre basarsi ora sull'articolo sopra citato.*

Per quanto riguarda le funzioni di “*amministrazione generale*”, generalmente tra i più importanti, si ritiene che esse comprendano la generalità dei servizi interni, tra i quali rientra certamente il servizio informatico. In questo modo si spiega il comma 7 dell'articolo in esame, che dispone l'abrogazione dei commi da 3-*bis* a 3-*octies* dell'art. 15 del D.Lgs. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale, che disciplinavano l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni ICT per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (*obbligo da ricondurre quindi alla forma associativa istituita per la generalità delle funzioni*). Pare pleonastica, in tal senso, la precisazione contenuta nel secondo periodo del comma 28.

Comuni fino a 5.000/3.000² abitanti

Obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, tramite

- Unione “ordinaria” (art. 14 d.l. 78/2010; art. 32 TUEL)
- (oppure) convenzione (art. 14 d.l. 78/2010; art. 30 TUEL)

La disciplina generale delle unioni di comuni

Il nuovo comma 28 bis dell'art. 14 del d.l. 78/2010 rimanda per le unioni all'art. 32 TUEL, nel testo riformulato dal decreto in esame, che pur mantenendo i principi previgenti in materia, introduce alcune precisazioni tutto sommato condivisibili:

- l'unione, laddove costituita in prevalenza da comuni montani, assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna;
- **ogni comune può far parte di una sola unione di comuni.** Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni;
- gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e ad essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti.**
- il Presidente è scelto **esclusivamente** tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune;

² Il riferimento a tre mila abitanti è sempre ai Comuni già facenti parte di Comunità Montane.



REGIONE BASILICATA

- l'Unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

La norma ribadisce inoltre che *“fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, 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 dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.”*

Su tale questione, tuttavia, la legge regionale dell'8 agosto u.s., partendo dal presupposto che le Comunità Montane altro non erano che preesistenti Unioni, detta una disciplina che neutralizza le mobilità in entrata alle costituende unioni, creando quindi un meccanismo “innovativo”, in grado di aggregare alle dotazioni organiche delle nuove unioni il personale proveniente dalle soppresse Comunità Montane, senza incappare nel predetto limite di valore.

L'art. 32 nulla dice in ordine al trasferimento delle competenze, politiche e gestionali, dagli organi comunali agli organi dell'Unione; sotto questo profilo, l'art. 16 rappresenta un utile punto di riferimento che sarebbe opportuno tuttavia raccordare meglio con la disciplina generale delle unioni magari in sede Statutaria.

Con riferimento alle funzioni conferite all'Unione, tutte le competenze gestionali spettano evidentemente agli organi tecnici dell'Unione; lo stesso principio sembra applicabile sul piano politico, pur dovendosi individuare alcune fattispecie riservate agli organi di governo del singolo comune (*ad esempio, gli atti del Sindaco “ufficiale di governo” citati espressamente dall'art. 16, comma 8*).

In attesa di ulteriori sviluppi in sede legislativa è necessario individuare in sede interpretativa le competenze dei vari organi, onde conferire la dovuta tassatività all'azione amministrativa.

Le competenze relative alle funzioni conferite all'Unione

Competenze tecniche: organi gestionali dell'Unione

Competenze politiche: organi di governo dell'Unione tranne alcune fattispecie riservate agli organi politici del singolo comune (*ad es. gli atti del Sindaco “ufficiale di governo”*).

La disciplina speciale per i Comuni più piccoli in caso di conferimento di tutte le funzioni

Il nuovo decreto riformula completamente il testo dell'art. 16, commi da 1 a 16, del d.l. 138/2011, in base al quale i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, *“e a condizione di non pregiudicare l'applicazione”*, possono esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'art. 32, commi 3 e 6, TUEL, la disciplina speciale di cui all'art. 16.

Il nuovo testo dell'art. 16 chiarisce alcuni punti oscuri del testo previgente, tra i quali evidenziamo il passaggio dai comuni all'unione della titolarità della potestà impositiva sui tributi locali nonché di quella patrimoniale. Viene meno, inoltre, la previsione della possibilità che una legge dello Stato stabilisca che le successive elezioni avvengano a suffragio universale e diretto.

Non è più prevista la facoltà di adesione da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti. La SCHEDE DI LETTURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEPUTATI conferma dunque che la disciplina speciale in esame si applica alle “micro Unioni” costituite esclusivamente da enti con popolazione fino a 1.000 abitanti, che abbiano deciso di optare per tale disciplina.



In definitiva, queste “unioni speciali” (o “micro unioni”) mal si conciliano con la frequente compresenza nello stesso ambito territoriale di enti di dimensioni diversificate: del resto, proprio per questa ragione tale disciplina è stata resa facoltativa e verosimilmente sarà di rado applicata. Più logicamente, *gli enti di tutte le dimensioni opteranno per le Unioni “ordinarie” di cui all’art. 32 TUEL (art. 14 d.l. 78/2010).*

Comuni fino a 1.000 abitanti

- possono partecipare alle “**unioni ordinarie**” (art. 14 d.l. 78/2010; art. 32 TUEL)
- (oppure) possono costituire “**unioni speciali**” solo con altri comuni della stessa fascia (art 16 d.l. 138/2011)
- (oppure) **convenzione** (art 16 d.l. 138/2011; art. 30 TUEL)

La soluzione alternativa: la convenzione

Come si diceva, i comuni con popolazione fino a 5.000/3000³ abitanti “devono” esercitare le loro funzioni fondamentali in forma associata, ma “possono” farlo anche mediante semplice convenzione; il nuovo comma 31 bis dell’art. 14, d.l. 78/2010, rimanda all’art. 30 TUEL in materia di convenzioni, prescrivendo una durata almeno triennale. Inoltre, dispone correttamente l’obbligo di verificare il raggiungimento – entro il triennio – di “significativi livelli di efficacia e di efficienza”; in caso contrario, subentra l’obbligo di costituire l’unione, analogamente a quanto prescritto dall’art. 16 d.l. 138/2011 per le “micro Unioni”.

L’abolizione della giunta nei comuni più piccoli

Il nuovo comma 28 bis dell’art. 14, d.l. 78/2010, conferma l’applicabilità ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti della disposizione di cui all’art. 16, comma 17, lett. a) del d.l. 138/2011, che dispone, se pur in modo piuttosto ambiguo, l’eliminazione in tali enti della giunta indipendentemente dal conferimento o meno di tutte le funzioni (scenario ora previsto dall’art. 16 come mera eventualità); in altre parole, i comuni più piccoli perdono comunque la giunta, qualunque sia la soluzione da loro adottata in tema di associazionismo (unione ordinaria o speciale).

Il comma 28 bis cerca quindi di sanare una palese lacuna normativa, a cui aveva già tentato di porre rimedio il Ministero dell’Interno con apposita circolare (n. 2379 del 16 febbraio 2012) che vale a maggior ragione ora, alla luce delle modifiche in esame. La nuova norma peraltro avrebbe potuto essere ancora più chiara e lineare, se si fosse specificato che la giunta “scompare” anche in caso di semplice convenzione; in ogni caso, a tale conclusione conduce in modo inequivoco la lettura data a livello ministeriale.

In tale contesto non è del tutto comprensibile la nuova disposizione compresa all’art. 16, comma 13, che dispone la decadenza di diritto della giunta, con riferimento evidentemente a quei comuni che non sono ancora passati dal rinnovo elettorale. Infatti, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla entrata in vigore del d.l. 138/2011 (17 settembre 2011) la giunta non viene più istituita all’interno dei comuni appartenenti alla fascia demografica in esame.

Occorre prendere atto di un’impostazione interpretativa ormai consolidata, alla quale non è possibile opporsi in tempi di “*spending review*” – ferme restando le nostre perplessità sulla pessima

³ Vedi nota precedente.



abitudine di introdurre modifiche ordinamentali come queste con un semplice decreto legge, senza un adeguato raccordo con le varie parti del Testo unico, in spregio al principio generale stabilito all'art. 1, comma 4, TUEL oltre che alle più elementari esigenze di certezza del diritto.

Le nuove scadenze del processo associativo

- a) **Entro il 1° gennaio 2013**, occorre associare almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;
- b) **Entro il 1° gennaio 2014**, le restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.

In caso di decorso dei termini, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131: nell'ambito dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost. viene nominato un apposito commissario il quale provvede in senso conforme alla norma, sentito il Consiglio delle autonomie locali, tenuto conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali.

Scadenze del processo associativo	
- 1° gennaio 2013	almeno tre funzioni fondamentali
- 1° gennaio 2014	le restanti funzioni fondamentali

Il limite demografico per la gestione dei servizi in forma associata.

Le Aree Programma, le Unioni e la gestione dei servizi.

E' in questo contesto che va letta la riforma voluta dal Consiglio Regionale della Basilicata con la legge 33/2010 e con le successive leggi regionali, tra le quali l'ultima in ordine di tempo: la legge regionale **8 agosto 2012, nr. 16**.

Le "Aree Programma" nascono quale schema convenzionale ex art. 30 (la seconda delle due opzioni sopra riportate) quali macro contenitori, geograficamente omogenei, destinati ad essere rappresentativi delle "aspettative" politiche del territorio; **all'interno di queste gli enti aderenti individueranno, nella loro piena autonomia, quali, singole Unioni o Convenzioni, attivare per la gestione associata dei servizi.**

Lo faranno con piena autonomia rispetto alle aree geografiche .

La funzione è duplice: da un lato avere una gestione omogenea del territorio e dall'altra un'adeguata rappresentazione dei suoi interessi a livello regionale.

In altri termini, all'interno della **macro convenzione Area Programma** (vedi infra gestione associata a due livelli) i Comuni potranno attivare delle singole convenzioni per la gestione unitaria delle funzioni ovvero potranno decidere di costituire delle Unioni ordinarie (ex art. 32) o anche Unioni speciali (ex art....).

In tale ultimo caso (le Unioni) la lettura delle varie disposizioni induce a ritenere che i comuni non potranno scorporare la singola funzione (fatta eccezione, a parere di chi scrive, in ordine alla funzione di Segretario Comunale) ma potranno aderire alla macro convenzione Area di Programma, per la gestione unitaria e di programmazione di un'area vasta e, nel contempo, potranno tramite unione o



altra convenzione gestire **altre funzioni** tra quelle sopra elencate di competenza comunale e da associare obbligatoriamente.

Va detto che tra le aree programma e le unioni di comuni, nate o nascenti, non può intravedersi alcuna alternabilità o addirittura incompatibilità ma soltanto una sorta di rapporto di “genus” e “species”.

Le **aree programma** non rappresentano un nuovo ente, non hanno una propria strutturazione organica, essendo gli enti appartenenti alle stesse legate soltanto da accordi convenzionali (tipici contratti pubblici ex art. 30 TUEL) aventi lo scopo di garantire l'esercizio congiunto di alcune funzioni per le quali, peraltro, e' necessario attivare convenzioni a valle della convenzione quadro già stipulata ⁴;

Le **unioni di comuni** sono dei nuovi enti la cui costituzione costituisce già esercizio in forma associata⁵ ma che ben possono anche rappresentare strumenti di più ampia e strutturata programmazione del territorio.

In definitiva non si può escludere che le attuali aree programma possano sopravvivere quale strumento di programmazione di area vasta nonché per la gestione di quelle funzioni per il cui esercizio si renda necessario operare in ambiti geografici vasti, soprattutto quelle delegate dalla regione, mentre per la gestione delle funzioni comunali sarà possibile creare delle unioni "interne" alle aree programma ovvero sarà possibile operare con le suddette convenzioni ulteriori.

In quelle aree a maggiore capacità di aggregazione, senza limitazione dell'identità delle culture ed identità dei singoli enti, può invece sostituirsi (costituirsi) sempre su base volontaria degli enti locali aderenti, **una trasformazione delle attuali aree in unioni** le quali, ovviamente, rappresentando un'importante parte del territorio regionale, avranno una maggiore rappresentatività ed importanza.

In tal caso, la semplificazione amministrativa che sostanzialmente si persegue, il favore del legislatore nazionale per le unioni comprensive di comuni medio grandi e la presenza di particolari incentivi economici alle suddette operazioni da parte del Ministero dell'Interno ha indotto anche il Legislatore regionale a favorire economicamente questa scelta prevedendo (comma 5 art. 36 della legge regionale 8 agosto 2012, nr. 16) incentivi economici ulteriori oltre alla possibilità di poter continuare ad utilizzare il personale delle soppresse Comunità Montane, ipotesi peraltro non preclusa anche alle eventuali Unioni interne alle Aree Programma.

E' evidente però che a seconda della scelta che sarà operata dai comuni interessati, si dovrà anche immaginare una migliore allocazione del personale già appartenuto alle soppresse comunità montane, sulla base di scelte che saranno il più possibile condivise con gli enti locali ma che non potranno che essere legate anche alla maggiore efficienza e migliore distribuzione sul territorio. Tali scelte, anche nell'ottica della tutela delle posizioni lavorative, vanno affrontate con immediatezza al fine di evitare possibili ripercussioni negative soprattutto alla luce dei già previsti DPCM in materia di revisione delle dotazioni organiche degli enti locali.

⁴ così ad esempio per gestire insieme la funzione amministrativa o piuttosto che il solo servizio di gestione ragioneria o personale, nelle singole aree, i comuni dovranno sottoscrivere ulteriori convenzioni con le quali delineare oggetto, tempi, modalità etc, ciò per la concreta attivazione della gestione associata.

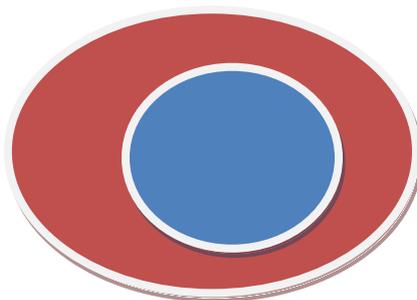
⁵ non pare un caso, infatti, che il legislatore nazionale escluda la dimostrazione di efficacia nel triennio Nei casi di unioni siano esse ordinarie o speciali.



La gestione associata a due livelli

Al fine di dare compiuta conoscenza di come possa realizzarsi la gestione associata su diversi livelli, si riporta quanto sostenuto dai commentatori in materia (Mordenti – Frieri).

A tal proposito si afferma “non di rado in questa fase transitoria lo stesso ente appartiene a due ambiti territoriali distinti e gli enti possono gestire i servizi avvalendosi di forme associative diverse per ambiti concentrici.



Nella figura sono individuati due possibili ambiti territoriali, uno compreso nell'altro.

Nella prima ipotesi che analizziamo, l'ambito ottimale prescelto per la costituzione dell'Unione è quello più esteso; è possibile tuttavia che la macro-Unione decida di unificare la gestione di una parte delle funzioni limitatamente agli enti compresi nell'ambito più ristretto (vedi esempio 1). Nella seconda ipotesi, al contrario, l'ambito prescelto è quello più ristretto; è possibile, per converso, che la micro-Unione decida di attivare per determinate funzioni ulteriori forme di collaborazione con gli altri enti appartenenti all'ambito più esteso (vedi esempio 2).

Macro-Unioni a geometria variabile (Fattispecie simile a quella di Aree Programma che si trasformino in una complessiva Unione) –

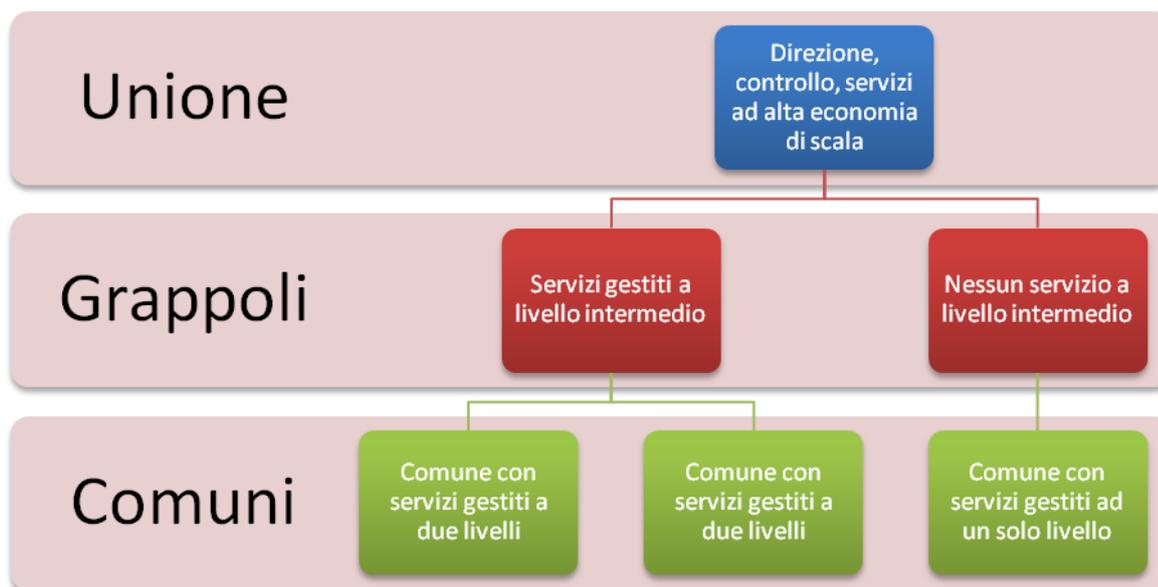
Pur volendo aderire all'Unione nascente dalla trasformazione dell'Area Programma, “non è detto che tutti i Comuni aderenti abbiano la stessa volontà e la stessa determinazione nel conferimento dei servizi. D'altra parte, gli obblighi più recenti vincolano soltanto una parte degli enti (quelli sotto una data soglia demografica) ad accentrare un'ampia percentuale dei servizi (i Comuni più piccoli: tutti i servizi).”

Se la spinta alla realizzazione di un'Unione di Comuni è in un territorio molto disomogeneo dal punto di vista della densità abitativa, della vocazione produttiva e della preferenza di servizi richiesti alla costituenda Unione è probabile che i Comuni si chiederanno quali sono i servizi da porre in Unione, ma senza precludere la possibilità che *grappoli* di Comuni gestiscano a livello intermedio altri servizi, con il sostegno dell'Unione e senza coinvolgere i restanti enti – se non a livello di semplice coordinamento (vedi esempio 3).

Si provi a osservare il seguente schema:



REGIONE BASILICATA



Le ragioni per cui si può giungere ad un simile assetto sono le più varie:

- mancata convergenza politica sulla gestione di alcuni servizi (sono troppi gli enti da mettere d'accordo);
- resistenze eccessive all'associazione di alcuni servizi da parte del personale collocato in alcuni Comuni;
- valutazione sulla maggiore adattabilità di alcuni servizi se gestiti su di una dimensione non troppo vasta;
- finanziamenti da altri livelli di governo rivolti esclusivamente ad alcune tipologie di Comuni (montagna).

Quali possono essere i servizi da collocare al livello più alto e quali al livello inferiore? Difficile rispondere poiché, come si è detto, le preferenze di cittadini, amministratori e stake-holder variano significativamente lungo le penisola. Possiamo però riferirci alle statistiche sulle gestioni associate per concludere che alcuni servizi, almeno per via deduttiva, appaiono più portati ad una dimensione estesa:

- Polizia Municipale
- Servizi alla persona
- Urbanistica
- SUAP
- Personale, informatica e altri servizi generali

L'esempio che più rappresenta, in modo virtuoso, tale modello è l'Unione dei Comuni della Valdera, in provincia di Pisa, **formata da 15 Comuni e al servizio di 130 mila abitanti**. La spinta alla costituzione di una Unione così grande sembra sia stata la necessità di convergere sulle politiche di gestione dei rifiuti, fino ad immaginare un processo di pianificazione strategica esattamente a partire da tale politica per poi estendersi verso le altre.

Riportando quanto appena detto alla Regione Basilicata ed alla normativa regionale in materia, ben potranno nascere Unioni derivanti dalla trasformazione delle Aree Programma, con un numero di Comuni abbastanza simile all'esempio citato.

Gli effetti favorevoli potrebbe essere:

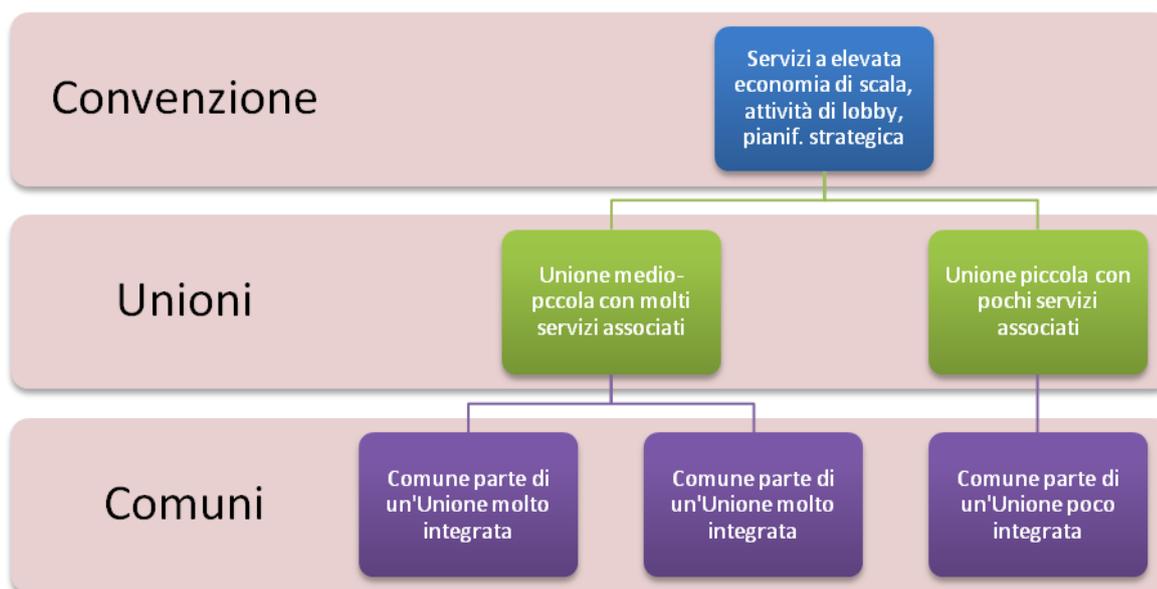


- a) Tutti i Comuni dell'Area Programma partecipano alle decisioni inerenti l'**Area Vasta**;
- b) I Comuni più grandi possono razionalizzare la propria spesa consentendo il “riuso” delle proprie migliori attività, servizi e capacità anche in favore dei Comuni più piccoli;
- c) La presenza nell'area vasta di un Consiglio dell'Unione di Area Vasta, di una sola Giunta e di un ufficio centrale: tale razionalizzazione consentirà in un arco di tempo medio - breve di assicurare risparmi di spesa importanti oltre che una maggiore rappresentatività sul e del territorio;
- d) Garantire, comunque, una gestione dei servizi “vicina” ai Cittadini grazie alla “gestione per grappoli” appena accennata.

Micro-Unioni convenzionate fra loro ovvero due o più Unioni nell'ambito dell'Area Vasta (ovvero Area Programma)

Un altro tipo di risposta al tema della dimensione ottimale è rappresentato dalle Unioni che decidono successivamente di convenzionarsi fra loro nella gestione di alcuni servizi. Ovviamente le ragioni di tale scelta possono essere diverse, a partire dalla dimensione stessa delle Unioni, soprattutto se montane o incuneate in confini amministrativi regionali non valicabili, che trovano vantaggioso allargare l'ambito di alcune gestioni e si convenzionano con altre Unioni e perfino con grandi Comuni.

In generale potremmo rappresentare la cosa in base al seguente schema:



Come mostra lo schema, la convenzione successiva alla costituzione dell'Unione può portare convergenza e omogeneità fra punti di partenza molto diversi e rappresentare uno stadio intermedio verso la fusione delle Unioni convenzionate. Ci sentiamo di suggerire tale soluzione soprattutto in montagna, ove la densità abitativa e i confini regionali spesso separano territori più simili di quanto non lo siano i Comuni contermini in collina o in pianura; spesso e volentieri, infatti, i Comuni montani hanno una difficoltà in più nel raggiungimento della dimensione ottimale.

Nulla vieta che la convenzione venga attivata da due Unioni di dimensioni medio-grandi. In ogni caso si tratta di forme di collaborazione finalizzate solitamente al coordinamento e al supporto reciproco,



REGIONE BASILICATA

tecnico e politico, più che ad una effettiva integrazione dei servizi; per evidenti ragioni sia giuridiche che organizzative è bene concentrare la gestione, di norma, al livello della singola Unione.

L'esempio più interessante sotto questo profilo è rappresentato dalla convenzione fra tre Unioni del Veneto centrale, ove lo scopo della successiva convergenza è sia la condivisione di alcuni servizi come la direzione, controllo di gestione e innovazione tecnologica, nonché la realizzazione di attività di un gruppo influente verso il governo regionale e nazionale. Lo strumento per condividere i servizi è la classica convenzione ex art. 30 TUEL, ma la strada per operare sulla pianificazione strategica ed esercitare l'attività di gruppo è quella dell'Intesa Programmatica d'Area (rectius: Area Programma): un apposito istituto pensato dalla legislazione veneta inizialmente per la pianificazione d'area vasta, e successivamente *evoluto* in qualcos'altro.

Conclusioni

Oggi l'urgenza appare quella di generare economie di scala con dimensioni adeguate alla gestione, perlomeno di alcuni servizi, anche nei territori montani ove l'estensione territoriale e le condizioni geomorfologiche rendono particolarmente complessa, ma al tempo stesso necessaria, la gestione associata dei servizi stessi. In tali situazioni l'ambito gestionale va individuato, caso per caso, a seconda che la maggiore omogeneità appartenga al livello intermedio oppure a quello più elevato, applicando nelle modalità più opportune le forme associative a due livelli.

Si allegano 4 schemi esplicativi delle possibili attività degli enti.

Potenza, 30 ottobre '12