

## L'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali in Piemonte: alcuni elementi di valutazione per il periodo 2004-2010

ANDREA STROSCIO<sup>1</sup>

Il contenuto, compreso ogni eventuale errore, è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'ente di appartenenza.

(ABSTRACT)

*La legge regionale 23 febbraio 2004, n. 3 ha introdotto una clausola valutativa sulla politica regionale di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. A consuntivo di quella esperienza di valutazione, ormai conclusasi, presentiamo e analizziamo brevemente alcuni sintetici elementi di conoscenza emersi dalle relazioni previste dalla clausola e presentate al Consiglio dalla Giunta regionale per gli anni tra il 2004 e il 2010.*

### 1. La valutazione prevista dalle disposizioni regionali

Il Consiglio regionale del Piemonte nel corso della VII legislatura (2000-2005) ha avviato l'utilizzo della valutazione delle politiche quale mezzo per contribuire a realizzare una funzione di controllo più completa e per migliorare la qualità sostanziale della normazione. Lo strumento innovativo di cui si è servito il legislatore regionale è stata la clausola valutativa, uno specifico articolo di legge che conferisce un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della politica regionale per produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere i tempi e le modalità di attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e per la collettività regionale<sup>2</sup>. Tra le prime, la legge regionale 23 febbraio 2004, n. 3 "Incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni", nel disciplinare gli incentivi finanziari e altri supporti alle forme associative locali, ha introdotto all'art. 8 una clausola valutativa<sup>3</sup>.

La l.r. 3/2004 andava a innestarsi su una materia già disciplinata dalla l.r. 26 aprile 2000, n. 44 di attuazione del d.lgs. 112/1998. Senza pretendere di riassumere qui tutta l'evoluzione della specifica normativa nazionale e regionale, basti ricordare sommariamente che il legislatore nazionale, nell'ambito della riforma degli Enti locali recata dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, sembrò orientarsi prevalentemente a favore della fusione di Comuni, concependo le altre forme associative strumentalmente a questa. Successivamente però, anche a fronte dello scarso utilizzo della fusione da parte dei Comuni, il legislatore nazionale, pur senza abbandonarla, è sembrato orientarsi maggiormente, in particolare con la l. 59/1997 e con la l. 265/1999 e il d.lgs. 267/2000<sup>4</sup>, a favore di altre forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, tra cui in particolare l'Unione di Comuni, privilegiando strumenti quali gli incentivi statali e regionali e l'autonomia locale e regionale nella definizione degli ambiti ottimali<sup>5</sup> (tematica questa assai rilevante per il Piemonte, specie per quanto attiene comunità montane e collinari). Più in generale, venivano recuperate o introdotte vecchie e nuove forme di "intercomunalità"<sup>6</sup>, finalizzate all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, nel tentativo di migliorare o almeno mantenere la qualità dei servizi e ottenere maggiore efficienza<sup>7</sup>. Si è trattato di una tendenza comune a diversi paesi europei, da interpretare nel contesto di politiche di decentramento, non sempre accompagnate dal trasferimento di risorse adeguate, e di un più generale indebolimento dell'intervento statale, che hanno caratterizzato tutti i paesi europei<sup>8</sup>.

La l.r. 3/2004 intendeva promuovere, soprattutto attraverso lo strumento dell'incentivo finanziario regionale, affiancato a quello statale<sup>9</sup>, un esercizio associato effettivo e strutturato delle funzioni e dei servizi comunali, cercando quindi di evitare un uso degli incentivi improprio o addirittura opposto alla ratio della norma da

parte dei Comuni. Pertanto, la clausola valutativa introdotta dall'art. 8 della l.r. 3/2004 prevedeva, a partire dall'entrata in vigore della legge, la trasmissione annuale al Consiglio da parte della Giunta regionale di una relazione contenente:

- a) il quadro dei finanziamenti erogati a fronte delle richieste pervenute suddivisi per tipologia della forma associata;
- b) il numero delle costituzioni associative successive alla entrata in vigore della legge con descrizione delle forme prescelte;
- c) le variazioni delle forme associative intervenute successivamente all'erogazione dei contributi;d) la descrizione dei progetti richiesti e presentati per lo sviluppo e l'ottimizzazione delle gestioni associate;e) il numero dei corsi di formazione organizzati sia autonomamente sia in collaborazione con le province e quello delle adesioni a tali corsi.

Era, inoltre, previsto che le relazioni successive alla prima contenessero altresì informazioni relative agli eventuali contenziosi derivanti dall'applicazione del criterio per la concessione degli incentivi finanziari alle forme associative introdotto dall'art. 2, comma 6, secondo cui i contributi successivi alla prima annualità sarebbero stati decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, là dove, anche sulla base della documentazione finanziaria, non fosse stata comprovata l'effettiva gestione associata dei servizi finanziati o il raggiungimento dei risultati dichiarati sulla domanda di contributo.

La successiva l.r. n. 18 del 24 maggio 2006, pur modificando la disciplina regionale degli incentivi finanziari e i criteri per la loro concessione, ha mantenuto intatta la clausola valutativa. Sebbene, quindi, occorra tenere conto delle modifiche introdotte nel merito della politica, così come del mutare nel tempo dei criteri attuativi adottati dalla Giunta regionale, le relazioni della Giunta hanno potuto ottemperare con continuità al medesimo insieme di domande valutative per un periodo di tempo non breve. Sono, infatti, pervenute le relazioni per gli anni dal 2004 al 2010 compresi, con la sola eccezione del 2009<sup>10</sup>. Le relazioni offrono pertanto un quadro informativo piuttosto ampio, discretamente omogeneo e relativo a un periodo abbastanza lungo a proposito di una politica, invece, solitamente oggetto in questi anni in Italia di svariati cambiamenti, per lo più introdotti a seguito del mutare dei riferimenti normativi nazionali di finanza pubblica locale.

La modifica apportata dalla l.r. n. 18 del 4 ottobre 2011 aveva mantenuto intatta la clausola valutativa. Ma, come è noto, recentemente il legislatore nazionale, al fine di contenere la spesa pubblica, ha modificato profondamente la materia con diversi interventi normativi che, a partire dal d.l. 78/2010 e dal d.l. 138/2011 (che si rifacevano all'elenco delle funzioni fondamentali di cui alla legge 42/2009) fino al d.l. 95/2012 (che recava nuove funzioni fondamentali) nonché dalle loro rispettive leggi di conversione, si sono orientati in modo netto in direzione dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni dei piccoli Comuni<sup>11</sup>. A seguito di questa intensa e a tratti controversa<sup>12</sup> fase di riforma a livello nazionale<sup>13</sup>, per quel che qui importa, il legislatore regionale con la l.r. 28 settembre 2012, n. 11 "Disposizioni organiche in materia di enti locali" (poi già più volte modificata), ha abrogato la legge 3/2004 e quindi anche la clausola valutativa. Dal momento che l'esperienza di valutazione innescata da questa clausola si può ritenere conclusa<sup>14</sup>, è possibile e opportuno cercare di ricavarne qualche elemento di conoscenza. Questo è tanto più vero se si considera che, nonostante le relazioni siano state presentate in Commissione e siano entrate nel dibattito, non sono però mai state espressamente richiamate nel processo di riforma di una politica regionale, ma attuativa di previsioni normative nazionali, la cui radicale revisione è stata infine sostanzialmente travolgente.

## 2. Un quadro informativo sintetico delle relazioni

Esaminiamo innanzitutto un quadro riassuntivo del numero di domande presentate e ammesse, ripartite per anno e tipo di forma associativa (per le domande ammesse):

### Tabella (A) Domande di contributo pervenute e ammesse per forma associativa

Anno	2004 (a)	2004 (b)	2005 (a)	2005 (b)	2006 (a)	2006 (b)	2007	2008	2009	2010
Domande pervenute	118	15	126	48	186	58	239	205	nd	203
Domande ammesse	114	13	124	46	183	52	203	196	nd	194
di cui Unioni di Comuni	34	1	38	5	43	4	51	51	nd	50
di cui Comunità montane	36	1	36	2	42	0	45	44	nd	22
di cui Consorzi	1	0	1	0	3	1	1	1	nd	0
di cui Convenzioni	43	11	49	39	95	47	106	100	nd	122 (93)*

Fonte: nostra elaborazione su dati delle relazioni di ritorno alla clausola valutativa.

\*Per carenza di fondi solo una parte delle domande ammesse nel 2010 è stata finanziata.

Come anticipato non ci sono disponibili i dati relativi al 2009. Occorre poi precisare che dal 2004 al 2006 la Regione Piemonte ha emanato ogni anno un primo bando (a) per la concessione di contributi regionali alle forme associative già finanziate, in relazione ai bandi emanati prima dell'entrata in vigore della l.r. 3/2004 il primo anno, via via comprendendo le forme associative di prima istituzione finanziate l'anno precedente, e un secondo bando (b) per la concessione di contributi regionali alle forme associative di prima istituzione per l'esercizio associato di servizi comunali. Dopo l'approvazione della l.r. 18/2006 la Giunta regionale ha apportato dal 2007 delle innovazioni tendenti a sviluppare e sostenere l'attività delle forme associative esistenti, prevedendo un contributo maggiorato per le Unioni di Comuni e per le Comunità montane che svolgano almeno quattro funzioni (e non più due servizi), graduato per fasce demografiche, nonché un contributo maggiorato per i Consorzi di Comuni e le Convenzioni tra Comuni che svolgano almeno due funzioni obbligatorie (anziché due servizi)<sup>15</sup>. Pertanto non è più stato previsto il contributo una tantum per le forme associative di nuova istituzione.

È interessante notare come nel 2004 non avrebbero neppure presentato domanda di contributo, pur avendo titolo per farlo in quanto rientranti tra le forme associative già finanziate in relazione ai bandi emanati prima dell'entrata in vigore della l.r. 3/2004 (allegato 1 della D.D. n. 57 del 3 giugno 2004), n. 1 Unione, n. 6 Comunità montane, n. 2 Consorzi e ben n. 53 Convenzioni. Almeno allora sembravano risultare, dunque, prevalentemente più operative e con effettiva gestione dei servizi, come prevedibile, le più strutturate gestioni associate entificate (Comunità montane e Unioni di Comuni) rispetto a quelle tendenzialmente meno strutturate e non entificate (Consorzi e Convenzioni).

Si tratta, peraltro, di un indicatore di operatività assai modesto, tant'è che successivamente il legislatore e la Giunta regionali hanno deciso di rendere più selettivi in questo senso i criteri di assegnazione dei contributi, quali appunto funzioni svolte e fasce demografiche. Purtroppo, però, non disponiamo dei dati relativi alle funzioni e/o ai servizi svolti e a proposito dei dati demografici per comune e forma associativa, altrimenti facilmente reperibili, occorre notare come non sia del tutto convincente il loro utilizzo<sup>16</sup>, poiché non necessariamente corrispondono alle popolazioni effettivamente servite dalle forme associative nello svolgimento dei singoli servizi<sup>17</sup>.

Analogamente altri dati interessanti, di cui però pure non disponiamo, sarebbero stati quelli relativi alla superficie territoriale effettivamente servita e ai suoi caratteri morfologici (montagna, collina, pianura). Si può fare altresì notare che per questa politica regionale il legislatore non ha preso espressamente in considerazione un qualche criterio di complessità istituzionale, quale il numero di comuni coinvolti, potenzialmente rilevante almeno sotto il profilo dell'organizzazione delle funzioni e/o dei servizi e del governo della forma associativa. Si consideri, infine, che la Giunta regionale, su proposta delle Province, risulta avere sempre deliberato la deroga ai livelli ottimali di cui all'art. 5 della l.r. 44/2000 (appartenenza alla stessa Provincia, appartenenza alla stessa Comunità montana, contiguità territoriale e soglia minima demografica di 5.000 abitanti). Si tratta di un numero di deroghe piuttosto grande, così ripartito:

## Tabella (B) Domande di contributo ammesse in deroga per forma associativa

Anno	2004 (a)	2004 (b)	2005 (a)	2005 (b)	2006 (a)	2006 (b)	2007	2008	2009	2010
Domande ammesse	114	13	124	46	183	52	203	196	nd	194
di cui in deroga	34	9	12	28	13	43	5	13	nd	49
di cui Unioni	12	nd	1	nd	2	2	1	4	nd	13
di cui Comunità montane	2	nd	1	nd	1	1	0	1	nd	0
di cui Convenzioni	21	nd	10	nd	9	40	4	8	nd	36

Fonte: nostra elaborazione su dati delle relazioni di ritorno alla clausola valutativa.

Le deroghe risultano evidentemente concentrate proprio tra le Convenzioni e negli anni di prima istituzione.

Le informazioni della tabella (A) possono essere integrate da alcune precisazioni. Le Unioni di Comuni genericamente indicate come tali in tabella, sono per lo più Comunità collinari costituite ai sensi della l.r. 16/2000. Dalle relazioni risulta che nel 2004 le Comunità collinari sono state 26 su 34 Unioni di Comuni ammesse per il bando (a), 1 su 1 per il (b). Nel 2005 26 su 38 per il bando (a), 4 su 5 per il (b). Nel 2006 31 su 45 per il bando (a), 2 su 4 per il (b). Nel 2007 35 su 48. Successivamente all'erogazione dei contributi non risultano mai essere intervenute variazioni delle forme associative.

Passiamo ora a esaminare un quadro riassuntivo dei finanziamenti totali e medi suddivisi per anno e tipo di forma associativa (per le domande ammesse):

## Tabella (C) Finanziamenti totali e medi delle domande di contributo ammesse per anno e forma associativa

Anno	2004 (a)	2004 (b)	2005 (a)	2005 (b)	2006 (a)	2006 (b)	2007	2008	2009	2010
Unioni di Comuni T	1.925.881,60	90.000,00	2.222.611,20	423.284,40	2.563.342,80	307.477,60	3.595.564,00	3.644.754,00	nd	7.549.249,01
Unioni di Comuni M	56.643,57	90.000,00	58.489,76	84.656,88	59.612,62	76.869,40	70.501,25	71.465,76	nd	150.984,98
Comunità montane T	1.919.449,20	66.973,20	1.928.347,60	117.146,00	2.306.627,20	0,00	2.723.457,60	2.765.513,77	nd	3.244.735,91
Comunità montane M	53.318,03	66.973,20	53.565,21	58.573,00	54.919,69	0,00	60.521,28	62.852,58	nd	147.487,99
Consorzi T	30.000,00	0,00	30.000,00	0,00	90.000,00	45.000,00	30.000,00	30.000,00	nd	-
Consorzi M	30.000,00	0,00	30.000,00	0,00	30.000,00	45.000,00	30.000,00	30.000,00	nd	-
Convenzioni T	1.143.055,00	323.190,00	1.155.802,32	1.264.784,00	2.027.403,72	1.556.921,00	2.309.239,54	2.180.262,00	nd	2.326.105,00
Convenzioni M	26.582,67	29.380,90	23.587,80	32.430,35	21.341,09	33.125,97	21.785,27	21.802,62	nd	(25011,88)*
Finanziamento Totale	5.018.385,80	480.163,20	5.336.761,12	1.805.214,40	6.987.373,72	1.909.398,60	8.658.261,14	8.620.529,77	nd	13.120.089,92
Finanziamento Medio	44.020,92	36.935,63	43.038,39	39.243,79	38.182,37	36.719,20	42.651,53	43.382,29	nd	(79515,69)*

Fonte: nostra elaborazione su dati delle relazioni di ritorno alla clausola valutativa.

\* Sono state considerate solo le domande finanziate.

Risulta evidente il forte e crescente incremento tra il 2004 e il 2006, delle domande di contributo presentate (e ammesse) da Convenzioni di prima istituzione a seguito dell'introduzione della nuova normativa, peraltro con una probabile tendenziale sovrapposizione con le forme associative entificate. Altrettanto evidenti le conseguenze distributive in favore delle forme associative più strutturate ed entificate delle innovazioni apportate nel 2007. La seconda osservazione può essere precisata considerando che nel 2008 sono state ulteriormente privilegiate dalla Giunta le forme associative entificate (Unioni di Comuni, comprese Comunità collinari, e Comunità montane), in particolare quelle ricomprese nella fascia di popolazione tra 5.001 e 20.000 abitanti, quale dimensione demografica ritenuta più consona per lo svolgimento in gestione associata di funzioni e/o servizi comunali. Nel medesimo anno è stato però deciso di finanziare le convenzioni plurifunzionali di nuova istituzione costituite anche da Comuni aderenti a Unioni e Comunità montane e svolgenti la funzione di polizia locale.

L'anno 2010 è ricco di particolarità e merita qualche cenno di approfondimento, oltre all'osservazione che esso già presenta le prime conseguenze della riforma sull'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali recata dal già citato d.l. 78/2010, convertito nella l. 122/2010, e unifica i contributi statali "regionalizzati". Per questi motivi lo abbiamo evidenziato nelle tabelle.

In Piemonte la l.r. 19/2008, anche per concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 2, comma 17, della l. 244/2007, ha avviato un processo di accorpamento<sup>18</sup> delle Comunità montane conclusosi con la formale costituzione il 28 agosto 2009 con distinti decreti del Presidente della Giunta regionale delle nuove Comunità montane, passate da 48 a 22, che sono operative da gennaio 2010<sup>19</sup>.

La Giunta regionale ha stabilito per il 2010 che alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane (anche accorpate) che hanno beneficiato nell'anno 2009 del contributo di incentivazione fosse erogato (a parità di condizioni di gestione) lo stesso importo percepito nel 2009 diminuito in termini percentuali fino alla concorrenza delle somme disponibili (la riduzione è risultata poi essere del 5,04%), mentre per le altre e per Consorzi e Convenzioni fossero nuovamente applicati i criteri del 2009. Inoltre ha nuovamente ammesso al finanziamento le Convenzioni di nuova istituzione stipulate anche da parte di Comuni appartenenti a Unioni di Comuni o a Comunità montane svolgenti la gestione associata<sup>20</sup>.

Per quanto attiene la richiamata previsione dell'art. 2, comma 6, della l.r. 3/2004 le relazioni riferiscono di una decurtazione del contributo spettante per l'anno 2005, due per il 2006, due per il 2007 a forme associative già finanziate nell'anno precedente di una somma pari alla parte di contributo non spesa. Nel 2008 la Giunta regionale ha deciso di effettuare un ulteriore monitoraggio a campione per verificare l'esistenza dei presupposti per la concessione del contributo, al fine di dare piena attuazione alla suddetta norma. Nel 2010 tale monitoraggio, avviato nel 2009, è stato esteso alle forme associative finanziate nei confronti delle quali siano pervenute alla Regione segnalazioni o esposti o provvedimenti giurisdizionali. Le relazioni riferiscono di sei decurtazioni nel 2008 e quattro nel 2010 per inadeguata rendicontazione. In nessun caso risultano esserci state contestazioni.

In merito alle fusioni dei Comuni in tutto il periodo oggetto di valutazione non risultano essere pervenute domande, né la Giunta avere approvato criteri per la concessione dei previsti contributi. Dalle relazioni risulta, inoltre, che non sono mai stati finanziati progetti finalizzati di sviluppo e/o ottimizzazione delle gestioni associate, i cui criteri di finanziamento non risultano peraltro mai essere stati emanati. Tuttavia nel 2007 e 2008 sono stati condotti due studi di fattibilità per ciascun anno a titolo gratuito. Analogamente, non sono mai stati destinati fondi specifici per organizzare alcun corso di formazione del personale locale addetto alla gestione associata di servizi comunali, ma questi risultano comunque essere stati sempre destinatari di corsi di formazione altrimenti finanziati e organizzati.

Dobbiamo, però, mettere in evidenza un'iniziativa, peraltro segnalata nelle relazioni. Nel 2006 l'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte ha effettuato, in collaborazione con il Foromez e il Dipartimento della Funzione pubblica, un monitoraggio dei servizi comunali svolti dai Comuni piemontesi, mirato in particolare ad approfondire la conoscenza sulla capacità della gestione associata di realizzare servizi più efficaci e/o efficienti rispetto alla gestione singola. Sulla base dei dati rilevati dall'indagine, che ha avuto il riscontro di 170 Comuni, sono stati elaborati i criteri fissati nell'avviso "Premio buone pratiche associative comunali 2006"<sup>21</sup>. È interessante mettere in evidenza i criteri dell'avviso, dai quali possono emergere in controluce le criticità allora esistenti e alle quali appunto si cercava di porre rimedio:

- numero dei Comuni aderenti alla forma associativa;- numero abitanti della forma associativa;- numero e tipologia dei servizi comunali svolti in gestione associata dalla forma associativa;- efficienza ed economicità dei servizi comunali svolti in forma associata;- efficacia dei servizi svolti in forma associata;
- originalità/innovatività dell'organizzazione e dei servizi svolti dalla gestione associata;
- capacità di aggregare tra loro i piccoli e piccolissimi comuni (inferiori a 1.000 abitanti) alla forma associativa;- capacità delle città di medie dimensioni di aggregare nella gestione associata i piccoli comuni contermini;- capacità di svolgere i servizi in forma associata mediante il ricorso a minori quantità di finanziamenti regionali;-rilevanza a livello provinciale della forma associativa (per estensione territoriale e/o per tipologia di servizi gestiti).

Al premio hanno poi partecipato 53 forme associative raggruppanti 441 Comuni.

### 3. Prospettive dell'associazionismo dei Piccoli Comuni

Come noto, sin dall'Unità esiste in Italia un dibattito intorno ai piccoli Comuni, tra chi ne evidenzia inefficienze e inadeguatezze nell'affrontare le nuove sfide amministrative e chi ne difende ruolo politico e storia<sup>22</sup>. Nel 1921 i Comuni italiani erano 9.194<sup>23</sup>. Con la sola eccezione del r.d. n. 1564 del 1927, che sotto il fascismo avviò un percorso di accorpamenti imposti dal centro e ridusse i Comuni a 7.311 nel 1931<sup>24</sup>, i

diversi tentativi di ridurre il numero dei Comuni in Italia non hanno mai sortito l'esito sperato dai proponenti. Il numero dei Comuni risulta al contrario essersi stabilizzato intorno a 8.000 dal 1961<sup>25</sup>. Al 31 dicembre 2013 il numero dei Comuni in Italia è 8.093<sup>26</sup>. Eppure in prospettiva comparata, pur precisando che il contesto istituzionale non è omogeneo, il numero dei Comuni in Italia non sembra essere eccessivo rispetto agli altri paesi europei. In Italia si ha un Comune ogni 7.490 abitanti, contro una media Ue di uno ogni 4.132 abitanti<sup>27</sup>.

La regione Piemonte, in particolare nei suoi territori montani, è però caratterizzata da una spiccata polverizzazione istituzionale, con i suoi 1.207 Comuni dei quali ben 1072 sotto i 5.000 abitanti, di cui 600 sotto i 1.000 abitanti. Nei piccoli Comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti risiede il 30% della popolazione piemontese (1.312.998 abitanti su 4.374.052) contro una media nazionale del 17,2%, su una superficie pari al 78,7% del territorio regionale (19.983 kmq su 25.402), contro una media nazionale del 54,5%. La ripartizione dei piccoli Comuni piemontesi, classificati secondo il medesimo criterio demografico, per zone altimetriche<sup>28</sup> è invece in linea con la media nazionale, con una certa accentuazione della collina:

-331 in montagna (30,9%, media nazionale 41,3%),

- 530 in collina (49,4%, media nazionale 40,7%),

-211 in pianura (19,7%, media nazionale 18%).

Occorre poi tenere presente che in particolare nei Comuni sotto i 1.000 abitanti la densità abitativa è più bassa e la struttura demografica della popolazione è caratterizzata da una natalità più bassa e una popolazione più anziana rispetto alla media italiana<sup>29</sup>. Si tratta di fenomeni caratterizzanti i piccoli Comuni in tutta Italia e non solo, in particolare nelle aree montane e interne, che sin dalla fine dell'800 hanno sempre conosciuto una stasi o un declino demografico assoluto o almeno relativo rispetto alla crescita demografica delle aree urbane<sup>30</sup>. Data la concentrazione di piccoli Comuni, in particolare nelle aree montane e collinari, queste problematiche sono particolarmente acute in Piemonte.

Nonostante una situazione di partenza così sfavorevole, le politiche nazionali e regionali e, tra queste, certamente in qualche misura la politica regionale di incentivazione nel periodo esaminato, hanno dapprima contribuito a un forte (e non privo di criticità) aumento dell'associazionismo comunale (e in particolare delle Convenzioni polifunzionali) e poi hanno sostenuto una maggiore strutturazione ed entificazione di questo associazionismo. Lo attestano ulteriormente i seguenti numeri, aggiornati al 2010<sup>31</sup>:

### Tabella (D) L'associazionismo comunale in Piemonte (2010)

	N. forme associative	Comuni associati	% Comuni rispetto a T Regione	N. medio Comuni per forma associativa	N. abitanti	N. medio abitanti per struttura associativa	% abitanti rispetto a T Regione
Comunità montane*	22	553	45,9	25,1	771953	35089	18,3
Unioni di Comuni*	51	309	25,6	6,1	449544	8815	10,7
Consorzi	2	45	3,7	/	108.058	/	2,6
Convenzioni**	102	175	14,5	/	432186	/	10,3

Fonte: dati tratti da Poggi A. et al. (2010).

\* 6 Comuni appartengono sia a una Unione di Comuni che a una Comunità montana.

\*\* Si tratta delle sole Convenzioni finanziate dalla Regione Piemonte.

Il fenomeno associativo in Piemonte mostra in generale un solido radicamento. In particolare, le forme associative entificate, cioè Comunità montane e Unioni di Comuni, comprese Comunità collinari, al 2010 coinvolgevano oltre il 70% dei Comuni e quasi il 30% della popolazione piemontesi.

Anche dopo le recenti riforme nazionali e regionali, le forme associative comunali entificate sembrano restare un tratto istituzionale caratterizzante il territorio regionale. Il numero dei Comuni piemontesi in Unioni di Comuni al 2013, ad esempio, resta in linea con la media nazionale: sono 296 Comuni (di cui 154 sotto i 1.000 abitanti) distribuiti in 46 Unioni, pari al 24,5% dei Comuni piemontesi, contro una media nazionale del 23,2%, coinvolgenti 606.998 abitanti, pari al 13,9% della popolazione piemontese, contro una media nazionale del 12,8%<sup>32</sup>.

Non si può trascurare, però, come non sia stata data piena attuazione a tutte le previsioni legislative di questa politica regionale. Il limite più grande in questo senso sembra essere stato quello di non avere sempre perseguito concretamente l'obiettivo di favorire lo sviluppo e l'ottimizzazione delle gestioni associate e contestualmente anche una loro evoluzione con la fusione dei Comuni.

L'altro grande limite della politica in esame, non esitiamo a ribadirlo, è stato quello di essere condizionata da un legislatore nazionale che, soprattutto negli ultimi anni, non ha mancato in materia di strappi e incoerenze. L'impressione è stata quella di un legislatore nazionale che sovente, in nome del mero contenimento della spesa pubblica, ha cercato di imporre ai Comuni di unirsi, in forme peraltro mai davvero convincenti, con il rischio di ottenere il risultato di una crescita amorfa delle convenzioni, in particolare a scapito delle precedenti comunità montane e collinari.

Non c'è dubbio che per una più completa valutazione di questo tipo di politiche regionali occorrerebbe tenere conto, oltre che delle ulteriori informazioni già richiamate nel testo ma che per varie ragioni non sono disponibili o non si è potuto analizzare, perlomeno anche dell'insieme di vincoli e opportunità<sup>33</sup> di ogni livello che fronteggiano i Comuni e le diverse forme associative<sup>34</sup>, non solo per quanto riguarda la finanza pubblica (patto di stabilità, spesa per il personale), ma anche, ad esempio, per quanto attiene governo e funzionamento dell'ente, in particolare sotto il profilo democratico.

Tuttavia, a giudizio di scrive e senza dimenticare la possibilità di altri scenari<sup>35</sup>, anche alla luce di quanto esposto si può affermare che se resta condivisibile l'idea oggi prevalente secondo cui "è auspicabile e possibile configurare la gestione dei servizi secondo criteri di efficienza ed efficacia assicurando la necessaria dimensione ottima minima"<sup>36</sup>, gli elementi di valutazione emersi nella precedente analisi sembrano corroborare l'opinione che questa idea possa essere temperata con altre. Ci sembra, così, di potere ancora condividere la più dettagliata opinione espressa dai numerosi studiosi di materie giuspubblicistiche che hanno sottoscritto l'appello "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali"<sup>37</sup> laddove affermano che se "va di massima condivisa la soluzione ... della obbligatorietà di unioni polifunzionali dei piccoli comuni (sotto i cinquemila abitanti, ridotti a tremila nelle zone montane), in modo da realizzare gestioni associate più efficienti", occorrerebbe anche incentivare al tempo stesso "processi di fusione delle realtà comunali più frammentate"<sup>38</sup> (in particolare sotto i mille abitanti), e "approvare norme statali di guida e stimolo alla revisione, necessariamente regionale, dei territori comunali, ricorrendo a forme associative 'forti' (quanto a dimensioni minime e massime, a funzioni<sup>39</sup>, a organi di governo, a fiscalità propria) o a processi di fusione che producano – entro tempi brevi e certi – il risultato della riduzione degli apparati amministrativi (e dei centri di spesa) comunali". Allo stesso tempo, però, ci sembra doveroso aggiungere che le medesime considerazioni andrebbero estese dal principio di efficienza anche a quello di efficacia e alla qualità dei servizi (nonché della democrazia, ma questo non era oggetto del presente lavoro).

## Riferimenti bibliografici

---

ANCI (2013), Atlante dei Piccoli Comuni 2013, Roma, ANCI.

ANCI (2011), Atlante dei Piccoli Comuni 2011, Roma, ANCI.

Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009), Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna, Bologna, Misure - Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo n. 31;

Bobbio L. (2002), I governi locali nelle democrazie contemporanee, Roma-Bari, Laterza.

Bobbio L., Gigli M. (2008), Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia, ricerca condotta da LAPO - COREP per Regione Piemonte - Osservatorio sulla Riforma Amministrativa, Torino.

Caramelli V. (a cura di) (2007), Relazione finale della ricerca nel settore della Riforma della Pubblica Amministrazione, Torino, Dipartimento di Economia Politica "Cognetti De Martiis" dell'Università degli Studi di Torino – Regione Piemonte – Osservatorio sulla Riforma Amministrativa, Torino.

CITTALIA – ANCI (2010), Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni, Roma, CITTALIA.

Cogno R. (a cura di) (1999), La cooperazione tra Enti locali. Una scelta necessaria per i Piccoli Comuni, Strumenti IRES n. 3.

Cogno R. (a cura di) (2007), I trasferimenti regionali agli Enti locali in Piemonte, Torino, Rapporto redatto da IRES Piemonte per Regione Piemonte- Osservatorio sulla Riforma Amministrativa.

- Cogno R. (2011), *Alla ricerca della dimensione territoriale ottimale e omogenea. Il caso piemontese*, Focus federalismo fiscale n. 4, Torino, IRES Piemonte.
- Cortese A. (2009), *La riduzione del numero di Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, WP n. 104 Collana del Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi Roma Tre.
- d'Alonzo F., Stroschio A. (2014), *L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese*, in *Il Piemonte delle Autonomie* n. 1.
- De Angelis M. (2008), *Le Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, in De Federico L., Robotti L. (a cura di), *Le associazioni fra Comuni*, Milano, Franco Angeli.
- Eupolis Lombardia (2012), *Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei Comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria*", Milano, Eupolis Lombardia.
- Fedele M., Moini G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1.
- Ferlaino F., Rota F.S., Scalzotto L. (2008), *Analisi della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*, Contributi di ricerca IRES Piemonte per Regione Piemonte, Torino.
- Fraschini A., Osculati F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, WP n. 71 Dipartimento POLIS – Università del Piemonte Orientale, poi in Fiorillo F., Robotti L. (2006), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli.
- Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M. (2012), *Le Unioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Hulst R., Van Montfort A. (2007), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.
- Iommi S. (2013a), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Firenze, IRPET.
- Iommi S. (2013b), *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 2.
- Massa M. (2012), *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, Paper del Forum di Quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Pizzetti F. (2007), *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), poi in Formiconi D. (a cura di) (2008), *Comuni, insieme, più forti!*, Roma, ANCI.
- Poggi A., Bobbio L., Carrozza C., Corsini A., Imarisio F. (2010), *Scenari per la riforma della cooperazione intercomunale in Piemonte*, rapporto del Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università degli Studi di Torino e del Laboratorio di politiche (LAPO) del COREP per Regione Piemonte - Osservatorio sulla Riforma Amministrativa.
- Staderini F. (2003), *Diritto degli Enti locali*, Padova, Cedam.
- Tondi della Mura V. (2012), *La riforma delle Unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Ufficio Analisi Leggi e politiche regionali (2013), *L'unione fa la forza? In Note informative sull'attuazione delle politiche regionali n. 22*, Milano, Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio regionale della Lombardia.
- Wollmann H. (2012), *I servizi pubblici nei paesi europei fra Stato, municipi e mercato: qualche osservazione comparativa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* n. 11-1.
- Xilo G., Serafini C. (2000), *Unioni di Comuni, uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative*, in *Le istituzioni del Federalismo* n. 6.

## Note

1 Consiglio regionale del Piemonte – Direzione Processo legislativo – Comitato per la qualità della normazione e valutazione delle politiche.

2 d'Alonzo F., Stroschio A. (2014).

3 Esperienza analoga è quella della l.r. 19/2008 della Lombardia. Si vedano Eupolis lombardia (2012) e Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali (2013).

4 L'art. 33, comma 4, del d.lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 6, comma 6, della l. 265/1999 come art. 26 bis della l. 142/1990 recita che le Regioni, nel disciplinare le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni comunali, si attengono ai seguenti principi fondamentali:

“a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione”.

5 CITTALIA – ANCI (2010), Tondi della Mura V. (2012). Per l'esperienza piemontese negli anni '90 si rimanda a Cagno R. (1999).

6 Fedele M., Moini G. (2006), p. 72. Nel presente lavoro non sono prese in considerazione tutte le forme di cooperazione intercomunale, ma solo le forme associative incentivate dalla Regione ai sensi della l.r. 3/2004.

7 Hulst R., Van Montfort A. (2007), Bobbio, Gigli (2008), Baldini G. et al. (2009).

8 Bobbio L. (2002), Wollmann H. (2012).

9 Non esamineremo dettagliatamente gli incentivi statali, pur se “regionalizzati”, limitandoci solo a qualche cenno nel testo per quanto attiene il loro riverbero sugli incentivi regionali. Per il periodo considerato richiamiamo almeno la disciplina degli incentivi statali recata dal decreto n. 318/2000 del Ministero dell'interno, come successivamente modificato dal d.m. n. 289 del 2004 e le successive Intese del 2005, 2006 e 2010 (per le sole Unioni di Comuni) in Conferenza Unificata. Ricordiamo, altresì, che la distribuzione regionale degli incentivi statali può essere integrata da fondi regionali. Ciò è avvenuto (specialmente per le Comunità montane) nel 2006, 2007, 2008.

10 Si consideri che le relazioni di ciascun anno pervenivano al Consiglio nel corso dell'anno successivo e che in Piemonte nel 2010 si sono svolte le elezioni regionali.

11 Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M. (2012), cap. 2.

12 Massa M. (2012), Tondi della Mura V. (2012).

13 Il processo di riforma sembra avere trovato in questi giorni un assetto apparentemente più stabile nella l. 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Non è però oggetto del presente lavoro tentare una ricostruzione delle conseguenze che a livello regionale hanno avuto e avranno le riforme nazionali intervenute successivamente al 2010.

14 Prosegue invece l'esperienza degli incentivi finanziari regionali alle gestioni associate di funzioni comunali seppure in forma diversa, sorretta dalla nuova disciplina nazionale e regionale. Si veda la D.D. 16 aprile 2014, n. 91 Art. 9 della L.R. 28/9/2012, n. 11 “Approvazione bando per la concessione di contributi regionali e statali, in conto anno 2013, a sostegno della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni”.

15 Vedi nota 4. Ma contemporaneamente in direzione di un sostegno a favore dei piccoli comuni in considerazione della loro marginalità l.r. 15/2007 “Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte”, poi abrogata dalla l.r. 11/2012. Si veda anche Ferlino F. et al. (2008).

16 Ma un uso aggregato per Province di questi dati in Caramelli V. (a cura di) (2007).

17 Tematica, quella delle adesioni plurime, sviscerata in Poggi A. et al. (2010), cap. 1, nonché in precedenti monitoraggi del 2004, 2005, 2006 svolti da alcuni dei componenti del gruppo medesimo gruppo di ricerca per l'Osservatorio sulla riforma amministrativa.

18 DCR n. 217-46169 del 3 novembre 2008, DCR n. 253-19393, n. 254-19396, n. 255-19399, n. 256-19400, n. 257-19405 del 28 aprile 2009.

19 Un secondo momento di riforma delle forme associative a livello regionale, che ha nuovamente investito in particolare le Comunità montane per la loro trasformazione in Unioni montane, ma che esula temporalmente dal presente lavoro, è stata poi avviata dalla già richiamata l.r. 11/2012 e successive modificazioni.

20 DGR n. 18-12122 del 14 settembre 2009 e DGR n. 2-1020 del 18 novembre 2010.

21 DGR n. 132-3652 del 2 agosto 2006.

22 Fedele M., Moini G. (2006).

23 ANCI (2011).

24 ANCI (2011); Staderini F. (2003), p. 115; De Angelis M. (2008).

25 ANCI (2011); Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M. (2012), pp. 29-30.

26 ANCI (2013), p. 11.

27 Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M. (2012), p. 33.

28 Si veda la Deliberazione del Consiglio regionale n. 826-6658 del 12 maggio 1988.

29 I dati sono tratti da ANCI (2013).

30 ANCI (2011).

31 I dati sono tratti da Poggi A. et al. (2010).

32 I dati sono tratti da ANCI (2013).

33 Xilo G., Serafini C. (2000).

34 Si consideri, ad esempio, che la quota dei trasferimenti per bandi associativi sul totale dei trasferimenti regionali, secondo una ricerca condotta dal Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Torino per conto della Regione Piemonte, è una percentuale "irrisoria" Caramelli V. (a cura di) (2007), p. 8 . Si veda anche Cogno R. (a cura di) (2007).

35 Poggi A. et al. (2010); Cogno R. (2011).

36 Così nel "Contributo sulle riforme istituzionali" approvato dall'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 20 febbraio 2014, [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it). Una disamina delle premesse di analisi economica di questa influente idea, con specifico riferimento al caso italiano, in Fraschini A., Osculati F. (2006) e in Iommi S. (2013a) e Iommi S. (2013b).

37 Appello dell'11 ottobre 2013 alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) .

38 Si veda anche Cortese A. (2009).

39 Ma su limiti e possibilità di funzioni differenziate tra Comuni e loro forme associative, pur nel contesto di una crescente obbligatorietà, è da segnalare la posizione di Pizzetti F. (2007).