



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Forme di aggregazione intercomunale. Le unioni dei comuni

Relatore

Ch. Prof. Giuseppe Marcon

Laureanda

Barbara Lorenzin

Matricola 831276

Anno Accademico

2012 / 2013

*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*
Francesco Crispi 1887

“Da soli si va più veloci, ma insieme si va più lontano.”
Proverbio africano

INDICE

INTRODUZIONE	7
--------------------	---

CAPITOLO 1

L'EVOLUZIONE DELLE CONCEZIONI DI GOVERNO STRATEGICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1. IL GOVERNO STRATEGICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELL'OTTICA DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT	11
1.2. DAL NEW PUBLIC MANAGEMENT ALLA NEW PUBLIC GOVERNANCE	15
1.2.1. INQUADRAMENTO TERMINOLOGICO DEL CONCETTO DI GOVERNANCE	22
1.2.2. LA GOVERNANCE EUROPEA: UN LIBRO BIANCO.	24
1.3. IL PROCESSO DI MODERNIZZAZIONE DELLA P.A.: IL CASO ITALIANO.....	28
1.4. E-GOVERNEMENT	31
1.4.1. GLI STRUMENTI DELL'E-GOVERNEMENT E E-GOVERNANCE A CONFRONTO	37

CAPITOLO 2

RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI TRA ENTI LOCALI NELL'OTTICA DEL FEDERALISMO

2.1. GOVERNANCE MULTI LIVELLO	39
2.2. FEDERALISMO FUNZIONALE E FEDERALISMO FISCALE.....	48
2.3. FEDERALISMO MUNICIPALE	53
2.3.1. ANALISI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 23/2011 SUL FEDERALISMO MUNICIPALE	55

CAPITOLO 3

LE FORME DI AGGREGAZIONE INTERCOMUNALE

3.1. IL CONTESTO EUROPEO	65
3.2. IL CONTESTO ITALIANO.....	68
3.2.1. LA COMUNITÀ MONTANA	74

3.2.2. IL CONSORZIO.....	78
3.2.3. LA CONVENZIONE.....	80
3.3. L'UNIONE DI COMUNI	83
3.3.1. IL QUADRO NORMATIVO DELL'UNIONE DI COMUNI.....	89
3.3.2. FUNZIONI ASSOCIATE DELLE UNIONI DI COMUNI	94
3.3.3. ANALISI CRITICA DELLA FORMA DELL'UNIONE DI COMUNI A FAVORE DELLA FUSIONE	99

CAPITOLO 4

LA FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

4.1. LE UNIONI DI COMUNI IN VENETO	103
4.2. DALL'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE ALLA FEDERAZIONE	107
4.2.1. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO	115
4.3. LO STATUTO DELLA FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE	118

CONCLUSIONI	123
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	127
---------------------------	------------

RINGRAZIAMENTI	135
-----------------------------	------------

INTRODUZIONE

Lo scopo di questa tesi è comprendere la dinamica di sviluppo delle nuove forme di gestione del territorio di cui sempre più sentiamo parlare: l'associazionismo tra enti locali.

La crescente complessità dei sistemi sociali e l'aumento delle interdipendenze tra gli attori in gioco (Bonaretti, 2005) sono stati il motore che, dagli anni novanta, ha generato un grande punto di svolta nelle riforme per la modernizzazione della pubblica amministrazione. All'interno di questo scenario si è assistito a importanti cambiamenti nelle politiche pubbliche, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo dei paradigmi di governance del territorio.

Il primo capitolo si propone di analizzare l'evoluzione delle concezioni di governo strategico delle pubbliche amministrazioni, dal new public management alla new public governance. Due termini che non vanno confusi in quanto la governance è "una teoria politica" e il government "una teoria organizzativa" (Peters, Pierre 1998). Questi nuovi processi hanno completamente ridisegnato i rapporti tra governo centrale ed enti locali, rivalutando il principio di sussidiarietà e permettendo all'amministrazione pubblica di svilupparsi in un'ottica di cooperazione inter-organizzativa.

Il secondo capitolo si occupa di descrivere gli sviluppi più recenti in tema di politiche pubbliche. L'assetto organizzativo della pubblica amministrazione si è dotato di nuovi strumenti quali il federalismo funzionale, il federalismo fiscale e quello municipale. Rispetto ai precedenti paradigmi, è stata introdotta una nuova dimensione multilivello nella gestione della governance che valorizza ancor di più gli enti locali, rendendoli parte di una grande rete di relazioni. Questo è stato reso possibile anche dal forte ridimensionamento dei poteri e delle funzioni dello Stato centrale a favore degli altri livelli di governo, in linea con il principio costituzionale di sussidiarietà.

In tempi di austerità le politiche richiedono una forte governance, una solida programmazione e maggiore rispetto del principio di economicità. Negli ultimi anni, a seguito della profonda crisi economica internazionale, la pubblica amministrazione si è vista costretta a riconsiderare nuovamente l'approccio usato per la gestione dei servizi pubblici. La razionalizzazione è diventata l'unica via praticabile e il punto di svolta per lo sviluppo sembra possa ripartire solo dal territorio. Il problema dei tanti piccoli comuni e la scarsità di risorse, soprattutto economiche, hanno stimolato il legislatore a

trovare nuove e più efficienti forme di gestione dei servizi pubblici locali. Queste iniziative, che solo recentemente stanno integrando il sistema di gestione amministrativa italiano, permetteranno inoltre di allinearsi alle esperienze degli altri paesi europei.

Nel terzo capitolo vengono analizzate le forme di aggregazione intercomunale previste dal d.lgs. n. 267/2000 (c.d. “testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL”): la comunità montana, il consorzio, la convenzione e l'unione di comuni. Alcune di queste forme non sono nuove per la giurisprudenza italiana tuttavia, a differenza del passato, non si tratta più di progetti isolati e lungimiranti ma scelte che diventano sempre più obbligate e richiedono una disciplina aggiornata. Nonostante alcuni temano il rischio di un'inutile moltiplicazione dei livelli amministrativi, a causa di sistemi e processi non sufficientemente integrati, le forme di aggregazione intercomunale sembrano essere la soluzione che più si addice alle esigenze del territorio italiano per favorirne la crescita. Lo scopo del legislatore è di farne un “ente a costo zero” (Massa, 2012) in cui i membri dei vari organi siano costituiti da amministratori già operativi nei comuni associati, per i quali non si rendono necessarie ulteriori retribuzioni o gettoni di presenza.

Fra le varie forme disciplinate dal TUEL, l'unione di comuni sembra essere l'ente che meglio concilia l'esigenza di razionalizzare i costi e i servizi con il mantenimento dell'identità locale, cara ai piccoli e grandi campanili italiani. Secondo dati Ancitel del 2012, le unioni in Italia sono 373, coinvolgono 1882 comuni italiani, circa il 23% di quelli esistenti, e il loro numero è in costante crescita.

Nel contesto di revisione della spesa pubblica, meglio conosciuto come spending review, il legislatore ha recentemente disposto nuove direttive per gli enti locali. Il d.lgs n.95/2012 recante “disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” ha introdotto, oltre a norme in materia di province e città metropolitane, anche importanti novità in tema di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con particolari attenzioni per i cosiddetti “piccoli comuni”. Dopo aver ridefinito le funzioni fondamentali delle amministrazioni comunali, la norma ne impone l'esercizio associato per comuni fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenuti o appartenenti a comunità montane; unici esenti sono i comuni il cui territorio coincide con una o più isole). L'obbligo prevede la necessità di esercitare in forma associata almeno tre funzioni entro il 01/01/2013 e tutte le altre, salvo deroghe, entro il 01/01/2014. L'unione risulta essere la forma ottimale e più apprezzata dai comuni, la convenzione invece è vista con maggiore circospezione. Questo aspetto è facilmente

deducibile poiché l'unione viene costituita a tempo indeterminato, la convenzione invece deve avere una durata minima di tre anni e, se nel frattempo non vengono conseguiti significanti livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, i comuni sono costretti dalla legge ad esercitare le funzioni fondamentali tramite unione di comuni.

Le iniziative di riforma territoriale sono un tema caldo che alimenta i numerosi e quotidiani dibattiti e su cui si cerca continuamente di fare chiarezza, sia in ambito politico sia in ambito giuridico. Dalle città metropolitane alla riduzione delle regioni, dal superamento e ridefinizione delle province all'associazionismo comunale, gli anni a venire saranno cruciali per le politiche territoriali soprattutto a causa dei limiti imposti agli amministratori locali dal patto di stabilità.

Il Veneto ha sempre avuto una notevole propensione per lo sviluppo di forme associative. Attualmente ci sono 28 unioni di comuni e 19 comunità montane, che coinvolgono rispettivamente 105 e 181 comuni e assieme costituiscono circa il 49% dei 581 comuni della regione. In un contesto di governance multilivello e necessità di riordino territoriale, nell'area a nord-est della provincia di Padova è stato realizzato un esperimento innovativo e particolarmente "business oriented" (Romano, 2009): la federazione dei comuni del Camposampierese. Si tratta di una fusione per incorporazione tra l'unione dei comuni del Camposampierese e l'unione dell'alta padovana. Una vera e propria "alleanza per lo sviluppo" del territorio come più volte è stata definita. Un'esperienza, quella della federazione del Camposampierese, che funge da apripista per nuove politiche e strategie di sviluppo del territorio.

Capitolo 1

L'EVOLUZIONE DELLE CONCEZIONI DI GOVERNO STRATEGICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1. Il governo strategico delle amministrazioni pubbliche nell'ottica del new public management.

La pubblica amministrazione (P.A.) costituisce oggi il nodo centrale dello sviluppo economico e produttivo territoriale e passa, inevitabilmente, “attraverso la riaffermazione del principio della coesione sociale declinato nelle diverse tipologie delle identità locali” (Lo Tufo, 2006: p. 1). La crescente complessità che ha caratterizzato la P.A. negli ultimi decenni ha favorito lo sviluppo di nuovi modelli di governo che si sono proposti di rivalutare il principio di sussidiarietà in un'ottica di cooperazione inter-organizzativa che ridisegni i rapporti tra amministrazione centrale ed enti periferici.

Nei paesi OCSE, a partire dagli anni novanta, sono due i paradigmi che hanno dato avvio a processi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, ossia il new public management (NPM) e la new public governance (NPG). Tuttavia, già a partire dagli anni Ottanta, i concetti di government e governance, nonché la necessità di sviluppare logiche e sistemi di pianificazione strategica specifici per la pubblica amministrazione, avevano iniziato ad alimentare il dibattito internazionale.

Molti autori usano i due termini come sinonimi, spesso “emigrando da un concetto all'altro” (Peters, 2000: p. 42), nonostante si tratti di due paradigmi profondamente diversi. Per spiegare il dibattito esistente tra i concetti di government e governance possiamo utilizzare il contributo di Peters e Pierre. Per dare una prima sintetica distinzione, questi autori definiscono la governance “una teoria politica” e il government “una teoria organizzativa”; “la prima riguarda il processo e la seconda il risultato” (Peters, Pierre 1998: p. 232).

Il primo approccio strategico volto alla modernizzazione del settore pubblico si sviluppa in Gran Bretagna e in alcuni paesi anglofoni, quali Canada, Australia e Nuova Zelanda, verso la fine degli anni Ottanta, per diffondersi successivamente in tutti i paesi OCSE.

E' un periodo caratterizzato da un forte aumento della disoccupazione, da una spesa pubblica dilagante e politiche di drastici tagli per contenerla o renderla più efficiente. Contemporaneamente si vive in un contesto di forte consumismo, nel quale anche le

richieste del cittadino-consumatore si fanno sempre più esigenti e specifiche. Le forti pressioni per il contenimento della spesa pubblica, l'indebolimento della presenza dello Stato (Kettl 2000) e lo scarso orientamento alla soddisfazione degli utenti causano crescente malcontento dei cittadini, generando una crisi di legittimazione (Meneguzzo, 1995, pp. 490-510). Sembrano essere queste le ragioni che hanno spinto, in molti paesi occidentali, il susseguirsi di numerosi interventi legislativi per riformare la P.A., finalizzati alla ricerca di un nuovo assetto istituzionale.

Nel definire gli aspetti caratterizzanti del NPM vari economisti hanno dato il loro contributo. Hood parla di un paradigma che pone l'accento sull'importanza dell'introduzione del management e del razionalismo economico nell'erogazione dei servizi pubblici (Hood, 1991 e 2002); mentre Kettl, in modo forse più generale, si riferisce ad un insieme di ideali sulla gestione pubblica che si sono diffusi rapidamente dai paesi di origine anglofona (Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda) in tutto il mondo (Kettl, 1997: pp. 446-462). Aucoin, dal canto suo, considera il NPM un paradigma che permette di prendere decisioni in modo efficiente nella gestione del servizio pubblico (Aucoin, 1995); Peters ritiene che il NPM sia una filosofia gestionale facilmente adattabile al settore privato tanto quanto alle organizzazioni pubbliche poiché "management is management" (Peters, 1996: p. 28), per cui i sistemi di gestione sono tali indipendentemente dalla loro natura organizzativa e possono essere applicati al settore privato tanto quanto al settore pubblico. Anche alcune accreditate riviste economiche (Strategic management journal, Long range planning) sostenevano che le imprese private dovevano essere un termine di riferimento anche per le amministrazioni pubbliche.

I processi di innovazione avviati dal NPM, pur tenendo conto degli aspetti caratterizzanti dei vari paesi che li hanno adottati, presentano un denominatore comune, ossia l'adozione di strutture tipicamente manageriali per poter raggiungere livelli di efficacia ed efficienza più elevati possibili. I principali ambiti di applicazione di questo paradigma sono orientati verso (Hood, 1991: p. 4; Meneguzzo, 1995; Marcon, 1999; Peters, 1996):

- responsabilizzazione del management attraverso una gestione per risultati;
- utilizzo di indicatori di performance;
- decentramento produttivo attraverso la disgregazione delle grandi amministrazioni pubbliche in unità minori;

- separazione delle fasi di pianificazione e produzione del servizio attraverso il ricorso ad aziende sia pubbliche che private;
- introduzione di forme di competizione, ossia forme di concorrenza definite quasi-mercati;
- utilizzo di tecniche manageriali tipiche delle imprese private orientate al raggiungimento degli obiettivi.

L'introduzione delle logiche del NPM nella P.A. ha comportato l'adozione di un sistema manageriale tipico delle aziende private, che segue cioè una logica di gestione per risultati e che dà particolare attenzione al rapporto tra risultati e risorse. Tradizionalmente la P.A. ha sempre dato priorità al principio di legalità, ossia all'importanza dell'applicazione delle regole, piuttosto che al fattore dell'economicità. L'aspetto manageriale è dunque un fattore chiave perché la trasformazione che subisce la P.A. ruota proprio attorno a questo concetto.

Un altro aspetto di riforma è dato dal decentramento decisionale che comporta la separazione della funzione politica da quella burocratica; mentre la prima si occupa di programmazione e controllo, la seconda si occupa della funzione gestionale. Fino a questo momento il processo decisionale era stato molto accentrato, in un comune, ad esempio, qualsiasi decisione di spesa doveva essere approvata anche dalla giunta comunale. Se da un lato la separazione delle funzioni serve a responsabilizzare e dare più potere al management, dall'altro lato si presenta una nota contraddittoria considerando che l'operato del management è comunque soggetto al controllo politico (Aucoin, 1990: pp. 115-137). Il paradosso sembra essere risolto secondo la teoria per cui i manager necessitano di maggiore indipendenza gestionale per garantire il raggiungimento dei risultati desiderati, ma allo stesso tempo l'apparato politico deve verificare che le aspettative espressamente indicate nei programmi di indirizzo vengano soddisfatte (Aucoin e Heintzman, 2000: pp. 45-55).

Alla luce di queste riforme, i tradizionali bilanci di previsione non sono più uno strumento sufficiente, in quanto esclusivamente finanziari e per questo motivo non in grado di garantire una gestione efficace ed efficiente della spesa pubblica. Non rilevando i costi, infatti, non sono in grado di stabilire come avvenga l'effettiva gestione della spesa. Per questo motivo viene introdotto il budget come strumento in grado di consentire che la delega gestionale avvenga nel rispetto del principio di legittimità (Meneguzzo, 2006: pp. 15-22).

Il NPM fa ricorso a forme di concorrenza che prendono il nome di quasi-mercati. Si tratta di strumenti in grado di stimolare miglioramenti nel perseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza. L'affidamento può avvenire mediante il contracting in (se rivolto ad altri organi facenti sempre parte della P.A.) o il contracting out (quando il compito di erogare un servizio viene assegnato ad un'impresa privata).

Il processo di aziendalizzazione, tipico del NPM, porta il settore pubblico ad avvicinarsi sempre di più ad un'ottica privatistica, con una gestione dei servizi pubblici su base commerciale, dove il contribuente diventa utente (Valotti, 2005: p.30).

Processi di decentramento istituzionale, di regolamentazione e semplificazione vengono implementati attraverso l'introduzione della forma organizzativa delle agenzie. Si tratta di organismi dotati di autonomia propria, ai quali gli apparati politico-amministrativi affidano funzioni prevalentemente esecutive, ma che in ogni caso non diventano mai attività produttive. Si distinguono in agenzie con funzioni operative o indipendenti a seconda che si occupino di attuare politiche d'intervento o abbiano funzioni di regolazione (Meneguzzo, 2006: p. 15).

Figura 1- Leve d'azione del new public management

[Meneguzzo, 2006: p.18]

Le critiche mosse al NPM riguardano soprattutto il rischio di sconfinare nella retorica del cambiamento e di focalizzarsi troppo sull'idea dell'impresa privata come termine di confronto, senza valutare concretamente l'applicabilità delle decisioni alla realtà pubblica. Alcuni economisti ritengono che l'eccessiva vicinanza al mondo delle imprese private crei una sorta di rigidità, rendendo il NPM incapace di trovare soluzioni adatte alle aziende pubbliche (Hood, 1991; Meneguzzo 2006), nonché un paradigma poco

critico, meccanicistico e incapace di evidenziare le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche (Meneguzzo, 1997).

Se è vero che “il fine dell’equilibrio economico è esigenza fondamentale anche delle aziende pubbliche, perché nessun organismo può esistere se nel tempo non raggiunge un equilibrio fra ricchezza consumata e ricchezza prodotta” (Anselmi, 1995: p. 21) è tuttavia opportuno per la P.A. saper coordinare l’aspetto economico con i fini politici ed istituzionali che la caratterizzano. Un’eccessiva concentrazione sui temi del miglioramento dell’efficienza gestionale e della produzione di risultati a breve termine rischia di mettere in ombra la questione della qualità e della capacità di attuare delle policy nel medio/lungo termine (Valotti, 2000 e 2005).

Al NPM va tuttavia attribuito il merito di aver avviato una forte propensione innovativa nel campo pubblico perché mette in discussione valori e teorie rimaste troppo a lungo accettate senza spirito critico.

1.2. Dal new public management alla new public governance

Bisogna riconoscere che il government moderno è molto più di un mero concetto di economicità ed efficienza. Esso riguarda anche le relazioni che si instaurano tra lo Stato e la collettività (Minogue, Polidano, Hulme, 1998: p. 5). Secondo questa logica l’obiettivo della P.A. è servire il cittadino, senza arrivare a forme di assistenzialismo, quanto piuttosto ad incentivare una forma di empowerment e di responsabilizzazione dello stesso.

Secondo Borgonovi, “l’esercizio delle funzioni e dei poteri dell’amministrazione pubblica può concretamente attuarsi secondo due logiche e due modalità definite rispettivamente”:

- di government, ossia di esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale;
- di governance, ossia di esercizio dei poteri formali e/o informali con l’obiettivo di creare consenso attorno a determinate scelte (Borgonovi, 2000: p 40).

La letteratura, recentemente, sostiene che valga la pena riconsiderare le peculiarità del settore pubblico e costruire un sistema ad hoc che non preveda l’introduzione forzata di pratiche di pianificazione strategica (Meneguzzo, 2006 pp. 23-30). Inoltre, considerata l’attuale situazione socio-politica, “l’ente locale non può più pensare di essere l’unico soggetto in grado di definire, in modo autoreferenziale, quanti e quali servizi erogare, né

può continuare ad erogare i medesimi secondo modalità spesso inefficaci ed inefficienti” (Bigoni, 2009: p. 69).

Si è dunque reso necessario sviluppare una teoria capace di favorire reti di relazioni articolate, che sappia valorizzare i rapporti cooperativi e sia, quindi, in grado di considerare valori differenti rispetto a quelli strettamente economici (Osborne, 2010: pp. 377-387). Non si tratta di un tentativo di contrastare i principi del NPM quanto più un’attitudine ad estenderne la logica a tutti i rapporti che coinvolgono P.A. e cittadinanza e a porsi come “superamento di quei tratti positivisti del NPM che appaiono distanti dalla complessità delle moderne aziende pubbliche” (Adinolfi, 2010: p. 10).

La principale differenza tra il NPM e la NPG sta nel fatto che, mentre il primo è orientato al government, con focus sui principi di economicità, equità e legalità, la new public governance sviluppa la propensione a creare reti e assetti istituzionali volti alla cooperazione tra attori pubblici e privati e alla partecipazione attiva della società civile nella realizzazione di politiche pubbliche condivise. In altre parole, il management è una teoria organizzativa, un programma di riforma amministrativa pura; la governance una teoria politica con prospettiva inter-organizzativa (Peters, 1996). I sistemi manageriali, la pianificazione e il controllo di gestione assumono minore importanza nello svolgimento dell’attività di governance che si focalizza invece sulla gestione di network, lo sviluppo di forme di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato e la mobilitazione di risorse finanziarie esterne (Meneguzzo, 2006: p. 26).

Secondo Borgonovi (2002), la governance è un processo che permette di determinare le regole per decidere su questioni di interesse comune e giungere a scelte condivise. Per parlare di governance i processi devono essere “sufficientemente inclusivi” (Bobbio, 2002: p. 5), in modo che tutti gli attori siano parte attiva del processo stesso. Secondo il paradigma della NPG, infatti, la P.A. “è solo uno degli attori dell’affollata arena politica” (Osborne, 2010: p. 20).

La NPG agisce ad un livello più profondo ed è in grado di comprendere la complessità della struttura di governo che il NPM, da solo, non riesce a cogliere. La governance può dunque essere intesa come un concetto evolutivo del government, che mira ad una prospettiva più ampia, in grado di contemperare gli interessi pubblici e privati e allo stesso tempo capace di cogliere le specificità territoriali.

Gli studi in materia sembrano essere “complementari più che antitetici” (Adinolfi, 2011: p. 11) nella misura in cui cercano di proporre il modello della NPG come evoluzione

rispetto al modello di government, soprattutto per quanto riguarda l'analisi delle differenze tra organizzazioni pubbliche e private.

Figura 2 – Public government e public governance a confronto

[Fonte: Borgonovi, 2002: p. 40]

La letteratura distingue, a livello europeo, diversi orientamenti assunti dalla public governance tra cui quello anglosassone, olandese, tedesco, scandinavo ed italiano (Cepiku, 2005). Ognuno di essi si focalizza su particolari aspetti che caratterizzano i profili sociali ed economici della governance locale. Ci sono, tuttavia, alcuni denominatori comuni tra i quali la critica nei confronti di un welfare state dominante sulla società e la necessità di superare una struttura dirigenziale a favore di relazioni cooperative più orizzontali.

E' proprio in questi anni, in Italia, che si assiste all'attuazione di una serie di riforme finalizzate al decentramento amministrativo, quali la riforma sull'ordinamento delle

autonomie locali (legge n. 142/1990¹) e la legge sulla semplificazione amministrativa (legge n. 59/1997²).

Il decentramento che caratterizza la NPG non riguarda soltanto i rapporti interni tra livelli di governo, ma viene esteso anche alle relazioni tra il settore pubblico e quello privato. La diretta conseguenza dell'adozione di forme di decentramento è costituita dallo snellimento dell'apparato statale centrale (downsizing). Rhodes, a questo proposito, parla di "hollowing out of the state"³ (Rhodes, 1994 pp.138-151) per definire questo nuovo modo di prendere decisioni e definire regole, caratterizzato da una graduale delega di funzioni istituzionali ad una rete di attori locali, non necessariamente appartenenti alla sfera pubblica, che fanno della cooperazione il loro punto di forza (Cepiku, 2005).

Nonostante l'introduzione di nuovi soggetti nella rete, Peters e Pierre ritengono che le istituzioni pubbliche, come manifestazioni di pubblico interesse, possono e devono svolgere un importante ruolo nella mobilitazione intersettoriale delle risorse. Il loro intervento può variare considerevolmente, ma fino a quando vi è un significativo coinvolgimento politico ci si assicura che siano parte del processo anche obiettivi che riguardano la collettività (Peters e Pierre, 1998).

Il concetto di governance si focalizza sulla capacità di adottare decisioni e comportamenti condivisi, senza l'utilizzo di imposizioni gerarchiche di potere che potrebbero favorire comportamenti poco collaborativi e causare freni nell'adozione delle decisioni.

In mancanza di un'alternativa efficace nella lingua italiana alle parole governo o amministrazione, è stato adottato anche nella nostra lingua il termine *governance* per identificare questo nuovo approccio organizzativo e decisionale, in grado di coordinare soggetti e risorse appartenenti ad un territorio (Properzi, 2005 cap. 2). Mentre il termine government sta ad indicare la legittimazione conferita ad uno Stato per governare, il termine governance si riferisce l'abilità di governare un territorio considerando anche tutte le componenti sociali che lo costituiscono.

¹ La legge n. 142/1990 affida agli enti locali poteri di indirizzo e controllo. Fino al 1990 erano stati applicati principi risalenti alla legislazione del 1915.

² La legge n. 59/1997, meglio conosciuta anche come legge Bassanini prevede la semplificazione dei procedimenti amministrativi e il federalismo amministrativo.

³ Il concetto della riduzione dell'intervento dello Stato utilizzato da Rhodes, riassunto nell'espressione più volte da lui citata "hollowing out of the state", viene ripreso nel 2003 dall'economista Allen Schick, il quale, similmente, parla di "governing without national government".

Nata con iniziale riferimento al settore privato (corporate governance), a partire dagli anni novanta è stata estesa anche nel campo delle amministrazioni e politiche pubbliche. Oggi, con questo termine, ci si riferisce ad uno stile di governo caratterizzato da relazioni cooperative tra una pluralità di soggetti, per la formulazione di politiche in reti decisionali miste pubblico-private (Mayntz, 1999).

Figura 3 – accezioni del concetto di governance

[Fonte: Cepiku, 2005: p. 101]

Lo studio di Cepiku (2005), evidenzia alcune delle valenze interpretative del termine. La maggior parte della letteratura, tuttavia, si focalizza principalmente nell'analisi delle accezioni di corporate governance, public governance e good governance.

Nell'azienda privata, la corporate governance è costituita un insieme di regole e attività di controllo sulle decisioni delle imprese, a tutela di una maggiore trasparenza per gli stakeholders. Il centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.⁴, che risponde al dipartimento della funzione pubblica della presidenza del consiglio dei ministri, ha individuato che, a seconda del focus, la corporate governance si distingue in:

- gestionale, ossia come le imprese vengono gestite e controllate in base agli interessi degli stakeholders;
- manageriale, in base a come le imprese vengono dirette e amministrare;

⁴ www.formez.it

- finanziaria, in base agli investimenti effettuati dai finanziatori;
- istituzionale, in base alle regole adottate e al diritto societario da rispettare.

Il termine “good governance” viene utilizzato con riferimento ai modelli normativi sociali, politici ed economici adottati dalla banca mondiale (BM), le nazioni unite (UN) e gli altri istituti sovranazionali finalizzati alla concessione di prestiti ai paesi in via sviluppo.

Figura 4 – Le caratteristiche della good governance

[Fonte: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>]

La commissione economico-sociale delle UN per l’Asia e il Pacifico ritiene che una good governance debba possedere otto caratteristiche:

- partecipazione, ossia deve garantire libertà di associazione ed espressione alla collettività, in misura paritetica per entrambi i sessi;
- rispetto della legge, soprattutto per quanto riguarda i diritti umani e la tutela delle minoranze;
- trasparenza, in quanto le informazioni devono essere libere, chiare e accessibili a chiunque;
- tempestività, deve essere in grado di concordare gli scopi e soddisfare le esigenze degli stakeholder locali in un tempo ragionevole;
- orientata al consenso, deve essere in grado di mediare tra i diversi interessi in gioco, al fine di ottenere il maggior interesse possibile per la comunità. Per far ciò è necessario avere una puntuale comprensione del contenuto socio-economico ed individuare obiettivi strategici raggiungibili nel medio-lungo termine;
- equità, non deve escludere nessuno, soprattutto i gruppi più vulnerabili;

- efficacia ed efficienza, in quanto amministrazioni e istituzioni devono essere in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati e devono essere in grado di farlo impiegando le risorse minime indispensabili;
- accountability, deve creare relazioni in cui gli attori siano tenuti a rendere conto delle proprie decisioni, del proprio operato e di giustificare l'impiego delle risorse pubbliche. E' pertanto fondamentale definire con chiarezza i ruoli all'interno del sistema.

Nel pubblico questa visione viene allargata, proiettata sul sociale e prende il nome di public governance. Essa è costituita dall'insieme dei provvedimenti volti a garantire maggiore stabilità nei rapporti tra ente pubblico e cittadini.

La public governance viene distinta in (Osborne, 2010: p. 6):

- governance socio-politica (socio-political governance), si riferisce alle relazioni istituzionali con la società, al modo in cui il sistema sociale e politico si configurano a seguito di tali relazioni.
- La governance non può essere implementata a prescindere dalla comprensione delle interazioni e relazioni tra attori e processi, dalla loro legittimazione e influenza (Kooiman, 1999);
- governance delle politiche pubbliche (public policy governance), riguarda le relazioni e i network all'interno della classe politica dirigente, da essa dipendono la creazione e il governo dei processi politici pubblici;
- governance amministrativa (administrative governance), si riferisce alle azioni concrete adottate dalla P.A. al fine di gestire la complessità che caratterizza gli stati moderni;
- governance contrattuale (contract governance), identifica l'autorità contrattuale delle parti nel fornire servizi pubblici;
- governance di rete (network governance), riguarda l'organizzazione interna dei network che devono implementare e fornire servizi pubblici. Mentre nella public policy governance il focus è posto sui network politico-dirigenziali, in questo caso il focus è posto sui network che implementano i servizi pubblici.

1.2.1. Inquadramento terminologico del concetto di governance

Il termine chiave dell'approccio della NPG è la parola *governance* e per questo vale la pena soffermarsi sulla sua valenza significativa e ideologica. Nel francese del duecento veniva utilizzato come sinonimo di governo (ossia l'arte e la maniera di governare). Nel secolo successivo il termine viene assorbito dalla lingua inglese, che lo utilizza con lo stesso significato. Poi sembra cadere in disuso in quanto la letteratura non ne fa più cenno. Ricompare in letteratura alla fine degli anni Ottanta nei discorsi della BM e, successivamente, verrà recuperato anche dalle altre agenzie di cooperazione, dal fondo monetario internazionale (FMI) e dal programma delle UN per lo sviluppo (Cassen, 2001).

Il concetto di *governance* si riferisce a numerosi aspetti ed innovazioni del modo di governare che non sono tutt'ora stati raccolti in un'unica e completa definizione. Dopotutto, bisogna considerare che, come indicato dall'organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (OECD, 1999), non esiste un unico modello da seguire per fare *governance*. Per questo motivo, il termine viene utilizzato sempre più frequentemente con personali interpretazioni, giustificate dalla vaghezza concettuale che ne causa spesso un uso improprio ed impreciso.

E' interessante una ricerca effettuata da Van Kersbergen e Van Waarden (2004, pp. 143-171) sull'impiego della parola *governance* in Olanda in articoli scientifici, riviste economiche e titoli di libri. Dal 1990, nel giro di un decennio, il numero di libri è più che quintuplicato, quello di riviste e articoli è passato da ventiquattro a più di seicento.

Di seguito vengono proposte alcune delle principali definizioni di *governance* che la letteratura e le principali agenzie pubbliche propongono.

Una delle più note è quella proposta dal "department for international development" (UK overseas development administration), che identifica quattro componenti fondamentali di una *good governance*:

- legittimazione, implica che un sistema debba governare con il consenso di chi viene governato. Ciò è normalmente garantito da un sistema pluralista e democratico;
- accountability, implica che i responsabili politici debbano rendere conto delle loro decisioni sulla gestione delle risorse pubbliche;
- competenza, implica la capacità di individuare e realizzare politiche pubbliche appropriate e servizi efficienti;

- infine, ma non di minor conto, vi è la necessità che le politiche pubbliche vengano realizzate nel rispetto delle leggi e dei diritti umani fondamentali.

La “Canadian International Development Agency” (CIDA) intende la governance come il modo in cui le pubbliche amministrazioni esercitano il potere nella gestione delle risorse sociali ed economiche di un paese. Il concetto è molto simile a quello di corporate governance, ossia il modo in cui la P.A. influisce sulle risorse di un paese.

Isabelle Johnson, in un rapporto stilato per la CIDA, afferma che la governance riguarda problemi relativi a meccanismi improntati su principi di negoziazione degli interessi in una società, poiché la gestione delle risorse di un paese coinvolge diversi interessi, spesso conflittuali tra loro. Si tratta di un concetto che comprende meccanismi e processi per dare empowerment alla collettività, poiché maggiore voce in capitolo significa garantire maggiori diritti e protezione sociale. In questo modo la società ha il dominio del processo, senza che sia esclusiva prerogativa politica (Johnson I., 1997).

Lo “United nations development programme” (UNDP), pur con principi e linee guida simili alle definizioni già date, differisce da esse per alcune interpretazioni. Innanzitutto, viene data minor enfasi al concetto di superiorità attribuito ad un sistema pluralista e multi partito, riconoscendo che diverse forme di autorità politica possono combinare il concetto di efficienza e accountability in modi diversi ma ugualmente validi. In secondo luogo viene affermato che il sistema di governance va sempre ricondotto e riadattato al diverso assetto socio-politico, economico e culturale di un paese.

La banca mondiale, con governance, intende il modo in cui viene esercitato il potere nella gestione delle risorse sociali ed economiche di un paese, auspicando che tali risorse servano a migliorare i livelli di sviluppo economici e sociali. Questa istituzione sostiene una forte partecipazione sociale, il rispetto dell’ordinamento giuridico e la massima trasparenza nelle informazioni. Gli “articles of agreement” della banca mondiale proibiscono esplicitamente qualsiasi intervento politico, autorizzando soltanto considerazioni economiche.

Confrontando queste definizioni, emergono alcuni elementi comuni attraverso i quali si può affermare che la governance sia una nuova forma interattiva di governo dove attori privati, organizzazioni pubbliche e comunità di cittadini prendono parte alla formulazione della politica. L’apparato amministrativo assume una nuova configurazione in cui le politiche pubbliche sono attivate da processi interattivi tra i pubblici poteri e i corpi sociali. Emergono network inter-organizzativi con una struttura non più gerarchica, bensì basata su una rete di relazioni orizzontali e di scambi fra

apparato amministrativo e ambiente esterno, in cui anche gli attori privati diventano coprotagonisti. Questo aspetto si integra perfettamente con il principio di sussidiarietà affermato dall'art. 118 della Costituzione italiana, sia nella forma della sussidiarietà orizzontale (il diritto di cittadini e corpi sociali di organizzarsi e prendere parte ad attività sociali), sia in quella della sussidiarietà verticale (secondo cui i servizi pubblici vanno esercitati dal livello di governo più vicino al cittadino).

Ancora una volta, viene ribadito che una good governance è molto di più di una efficiente gestione economica e di risorse finanziarie. E' un mix fra l'efficienza tipica del public management e la capacità di rafforzare il rapporto fra istituzioni e società civile, nonché la capacità di rendere le forme di governo più aperte, responsabili, democratiche e in grado di rendere conto delle loro gestioni.

A seguito delle considerazioni fatte, si comprende la difficoltà di elaborare un concetto sufficientemente ampio ma preciso di governance, in grado di determinare i poteri formali, quelli sostanziali e le relazioni di rete, ossia le condizioni che facilitano l'azione sociale e collettiva.

1.2.2. La governance europea: un libro bianco.

In seguito alla prospettiva di allargamento dell'Unione Europea (UE), si sono rese necessarie politiche più coerenti e maggiore capacità di influenza nello scenario mondiale. Inoltre, “numerosi europei hanno un sentimento di estraneità rispetto all'azione dell'UE [...], che è indicativo dell'incertezza su che cosa sia l'Unione e che cosa aspiri a divenire, i suoi limiti geografici, i suoi obiettivi politici e il modo in cui i poteri sono ripartiti con gli Stati membri” (Libro bianco, 2001).

Il problema della scarsa fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini e, al contempo, la necessità di far fronte alle loro numerose richieste di intervento, hanno posto l'UE di fronte all'esigenza di rivedere la struttura della governance.

Nel 2001 la commissione europea ha redatto il libro bianco sulla governance⁵ proponendosi come obiettivo strategico la riforma della governance dell'Unione Europea, al fine di coinvolgere e responsabilizzare maggiormente i cittadini.

⁵ Un libro bianco è un documento, redatto dalla commissione europea, che raccoglie suggerimenti e idee per azioni comunitarie in campi specifici. Se il consiglio europeo ritiene di accoglierlo favorevolmente, esso diventa un vero e proprio programma d'azione.

Il libro bianco raccoglie le linee guida che dovrebbero essere seguite per ottenere i risultati auspicati, ma da solo non può rivoluzionare lo status quo. Tutti gli Stati, le istituzioni, gli enti locali e tutti coloro che partecipano e fanno parte dell'Unione sono chiamati a contribuire in modo attivo alla realizzazione del progetto.

Secondo quanto indicato nel libro bianco, “ci si propone una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche” (Libro bianco, 2001). Attraverso il maggior coinvolgimento dei cittadini, l'UE vuole rendere più percepibile l'intenzione degli Stati membri di offrire risposte efficaci alle loro preoccupazioni.

I principi base di una buona governance proposti dal libro bianco sono:

- apertura: le istituzioni devono adottare decisioni in modo trasparente e farlo con un linguaggio che sia facilmente comprensibile a chiunque, anche grazie all'utilizzo degli strumenti telematici. Per stimolare il senso di appartenenza, tutti devono avere accesso alle informazioni che riguardano le questioni europee;
- partecipazione: è necessario che le istituzioni convincano i cittadini a prendere parte al processo decisionale e attuativo delle politiche. Maggiore è la partecipazione, maggiore è la fiducia nelle politiche e maggiore sarà il successo derivante dalla loro implementazione.
- Per realizzare i principi di apertura e partecipazione è necessario creare una rete di interazioni ed un dialogo più stretto con i livelli di governo locali;
- responsabilità: è indispensabile che ogni soggetto abbia un ruolo definito all'interno del processo per poter individuare agevolmente “chi sia responsabile di che cosa”;
- efficacia: i provvedimenti adottati devono essere finalizzati a raggiungere gli obiettivi prefissati e devono farlo in modo tempestivo. Lenta burocrazia e scarsa flessibilità non aiutano ad aumentare la fiducia nelle istituzioni;
- coerenza: è necessario che le numerose politiche realizzate dall'UE siano coerenti, ossia adeguate all'area di intervento e facilmente comprensibili.

Per attuare i principi sopra esposti, il libro bianco prevede quattro aree di intervento su cui operare: maggiore partecipazione, migliorare politiche e normative, contribuire alla governance mondiale ed infine ridefinire politiche e istituzioni.

Prioritario è aumentare la partecipazione dei cittadini. Per incentivare l'intervento dei cittadini nel dibattito pubblico è indispensabile saper comunicare e mettere a

conoscenza la popolazione sulle questioni europee e nazionali. Il sito ufficiale dell'Unione Europea⁶ è uno strumento che si presta al dibattito e al dialogo. In un'era sempre più tecnologica, questo strumento può avvicinarsi al cittadino senza comportare investimenti di tempo e denaro che, normalmente, sono causa di disinteresse per le questioni pubbliche. Più tecnica è invece la piattaforma informatica di *EUR-Lex*⁷, uno speciale sito dell'Unione Europea che permette di consultare gratuitamente le normative e la gazzetta ufficiale dell'Unione.

Per essere strategicamente incisive, le decisioni comunitarie devono tenere conto delle realtà locali, stimolando un maggiore coinvolgimento e cooperazione con le associazioni locali e i comitati regionali. Queste realtà andrebbero, inoltre, dotate di deleghe che consentano loro di adattare la normativa comunitaria tenendo conto delle specificità locali, garantendo così una maggiore efficacia ed efficienza.

Il secondo punto riguarda la necessità di migliorare le normative. In un clima di forte scetticismo nei confronti della politica, è indispensabile ricreare i presupposti di fiducia che spingono la collettività a credere nei principi enunciati dalle leggi e quindi a rispettarle. A partire dal 2002, l'Unione Europea si è dotata di una commissione legislativa più responsabile, pluralista e trasparente. Per migliorare la questione normativa, la commissione europea ha inoltre attivato procedure per la valutazione delle azioni da adottare. Lo scopo è individuare quali procedure siano effettivamente utili e necessarie, nonché determinare lo strumento normativo più opportuno per implementarle poiché non sempre si rende necessario emanare una legge⁸. L'analisi deve considerare una serie di parametri tra i quali valutare:

- se gli strumenti a disposizione sono sufficienti per poter raggiungere i risultati indicati dalla legge;
- se sia opportuno attivare meccanismi di accountability per verificare il raggiungimento degli obiettivi;
- che non siano formulate proposte legislative eccessivamente articolate che ne rendano difficile l'attuazione. Per velocizzarne l'iter di approvazione si propone di ricorrere alla maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità.

⁶ <http://europa.eu>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu>

⁸ Anche la semplice distinzione tra regolamento e direttiva non è banale. Nel primo caso si tratta di regole stabilite dall'UE ma direttamente e immediatamente applicabili negli Stati, vengono utilizzati solo quando si ha la necessità di uniformare la disciplina di una materia su tutto il territorio. Nel secondo caso è necessario che la norma sia recepita dalla legislazione di ciascuno Stato e viene adoperata per dare maggiore flessibilità e lasciare alle autorità tecniche locali la facoltà di individuare specifiche necessità attuative.

Altro tema importante è quello della governance mondiale. Per avere maggiore autorità ed influenza a livello internazionale è necessario portare a compimento, il più velocemente possibile, la riforma sulla governance tenendo conto anche delle tendenze a livello globale. Per raggiungere questo obiettivo, “l’Unione Europea deve cercare di applicare i principi di buona governance anche alle sue responsabilità mondiali, rafforzando l’efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni internazionali” (libro bianco CE, 2001). Rafforzando il ruolo dell’UE aumenterà il potere negoziale con gli organismi governativi e non governativi, nonché la possibilità di creare partnership con altri paesi garantendo una maggiore cooperazione e trasparenza. Lo step successivo sarà estendere gli obiettivi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza sullo scenario internazionale, dando così un contributo alla governance mondiale.

L’ultima area di intervento individuata nel libro bianco riguarda l’esigenza di rivedere la strategia politica e delle istituzioni. Questo comporta una ridefinizione più chiara e trasparente dei ruoli istituzionali e degli obiettivi a lungo termine, in modo che i cittadini siano in grado di comprendere quale sia il progetto politico alla base. Per favorire questo punto il libro bianco prevede che:

- la commissione dell’Unione Europea debba redigere un progetto di pianificazione strategica da presentare all’inizio di ogni anno che preveda la strategia politica da adottare e che indichi le priorità strategiche su cui ci si focalizzerà nel biennio o triennio successivo;
- durante il discorso annuale il presidente della commissione presenti un bilancio che evidenzi i progressi compiuti, le sfide ancora da affrontare e una relazione annuale sull’applicazione del protocollo di Amsterdam⁹.

Nel chiarire i ruoli svolti dalle istituzioni dell’Unione Europea, il libro bianco ribadisce che il consiglio si occupa dell’indirizzo strategico, ossia di dare degli orientamenti politici, deve coordinare e arbitrare gli interessi settoriali ma senza intervenire nelle questioni quotidiane delle politiche comunitarie. Il parlamento si dovrebbe occupare delle questioni di bilancio e la realizzazione degli obiettivi. Il parlamento deve essere inoltre uno strumento per stimolare il dibattito tra gli stati membri in merito allo sviluppo e al futuro delle politiche comunitarie. I ruoli principali della commissione sono di controllo, esecutivo e di rappresentanza. Deve garantire una consultazione più

⁹ E’ uno dei trattati principali dell’Unione Europea, stipulato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, con lo scopo di riformare le istituzioni europee in vista di un allargamento e rafforzare l’unione politica degli stati coinvolti. Per approfondimenti si veda *Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997*.

aperta e deve essere in grado di coinvolgere sia la società civile, sia valutazioni professionali da parte di esperti, garantendo in questo modo la possibilità di adottare iniziative legislative complete e di qualità. Ridefinire i ruoli di ciascun organo permette di evitare sovrapposizioni di responsabilità o, al contrario, mancanza di riferimenti in alcune aree.

In seguito a consultazioni avvenute nel 2002 fra Unione Europea ed enti locali, in merito a quanto proposto dal libro bianco sulla governance, è emerso che le regioni svolgono un ruolo centrale tra istituzioni europee e cittadini in qualità di vettori comunicativi delle decisioni adottate. Le regioni assumono dunque una funzione strategica importante all'interno della rete e maggiore potere nei processi legislativi comunitari. Regioni ed enti locali rappresentano lo strumento essenziale che permette maggiore partecipazione, coinvolgimento e avvicinamento alla popolazione e che consente, quindi, di realizzare gli obiettivi di governance proposti.

Lo scopo del libro bianco è stato riaffermare, in un momento di incertezza istituzionale, i principi di condivisione, partecipazione e sussidiarietà sui quali si basano le politiche comunitarie, al fine di diffondere uno spirito di fiducia e consapevolezza tra i cittadini.

1.3. Il processo di modernizzazione della P.A.: il caso italiano

Con ritardo rispetto agli altri paesi europei, in Italia il processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica comincia negli anni novanta. Alcuni autori lo definiscono un mero processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche (Borgonovi, 2005 e Marcon, 1999), ovvero di "recepimento di principi e criteri di amministrazione, programmazione, decisione, organizzazione, gestione, contabilità e controlli tradizionalmente appartenenti al settore privato" (Romolini, 2007: p. 6).

Nonostante nel contesto italiano i processi di riforma e ammodernamento dell'amministrazione pubblica stentino ad emergere o non vengano attuati completamente, sono numerosi gli economisti, studiosi, osservatori tecnici che danno il loro contributo con proposte di riforma.

Meneguzzo, sostiene che il contesto italiano sia caratterizzato da un ritardo temporale rispetto al ciclo internazionale nella messa in atto degli interventi di riqualificazione manageriale. Egli sostiene che l'Italia si muove con circa dieci anni di ritardo rispetto ad altri paesi sviluppati nonostante, verso la fine degli anni novanta, l'Italia abbia

recuperato posizioni attraverso un'adozione accelerata delle logiche del new public management basata sull'emanazione di provvedimenti normativi (Meneguzzo, 1999).

Tabella 1 – Leggi italiane di riforma nell'ottica del new public management

Borgonovi osserva la questione da un'altra prospettiva: governare seguendo la logica del government significa essere coscienti che l'ente pubblico non può essere in grado, da solo, di risolvere problemi articolati (Borgonovi, 2005). E' necessario pertanto stabilire assieme a tutti gli altri attori coinvolti i principi da seguire per decidere sulle questioni e problemi comuni. Per troppo tempo il sistema italiano è stato chiuso, autoreferenziale, con difficoltà di comunicazione con l'ambiente esterno per via della struttura gerarchica che lo caratterizzava e che seguiva una logica di adempimento formale alle prescrizioni legislative (Romolini, 2007).

Le logiche del NPM in Italia hanno dovuto confrontarsi con il pluralismo che caratterizza il sistema amministrativo, politico ed economico. La struttura organizzata in sottoinsiemi (comuni, province, regioni, enti, agenzie, ministeri,) è sicuramente un buon terreno per l'implementazione del NPM ma è necessario adottare modalità di intervento coerenti sia con il livello locale sia con quello centrale.

Un altro aspetto con cui si è confrontato il NPM, che caratterizza il contesto italiano, è il fatto che il processo innovativo abbia spesso origine “dal basso” (bottom up), ossia faccia capo all’imprenditorialità pubblica locale. Per questo motivo i processi innovativi promossi direttamente dalla pubblica amministrazione nella gestione dei servizi pubblici devono essere equilibrati, per lasciare spazio anche all’importante fenomeno di imprenditorialità pubblica locale che caratterizza l’Italia.

Dopo le prime riforme degli anni Novanta, nonostante l’interesse dimostrato per l’ammodernamento dell’apparato amministrativo, a livello centrale erano ancora pochi i meccanismi che avevano iniziato concretamente a prendere piede. Le Usl e le aziende municipalizzate sono state le prime a dar vita a fenomeni di imprenditorialità pubblica. La riforma Bassanini, per quanto concerne il settore dell’istruzione, è un altro dei primi segnali di progresso a muoversi secondo quest’ottica. Mentre prima questo campo era sottoposto ad una direzione fortemente centralizzata, a seguito della riforma, gli istituti scolastici sono stati dotati di maggior autonomia, anche finanziaria, che ha permesso loro di diventare delle vere e proprie agenzie in grado di collaborare con imprese e terzo settore.

Nonostante qualche isolata iniziativa, analizzando il caso della regione Lombardia, Rebora mostra che anche gli enti locali dotati di maggiore propensione all’innovazione del settore pubblico, come la regione in oggetto, sono spesso soggetti ad una sorta di inerzia per cui non sono in grado di trovare la “forza di strutturarsi in modo nuovo e originale ma assumono in gran parte criteri e metodi derivati dalle più consolidate strutture di enti locali, da una parte, e amministrazioni statali, dall’altra; frammentazione degli uffici e debolezza del coordinamento rappresentano le caratteristiche di partenza che tendono a permanere anche quando muta il disegno formale delle strutture” (Minelli e Rebora, 2007: p. 8).

Un altro grosso ostacolo con il quale deve confrontarsi l’Italia è il tema della legalità. Un recente rapporto di Confindustria riporta che, “secondo l’indagine di Transparency International sul grado di corruzione percepita nel settore pubblico, nel 2009 l’Italia occupava il sessantatreesimo posto su 180 paesi, con un indice pari a 4,3, dove 0 è assegnato ai paesi percepiti come altamente corrotti, mentre 10 a quelli con un basso livello di corruzione” (Confindustria, 2010: p. 18).

Il sollevamento di questi problemi ha un importante valore al fine della presa di coscienza dello status quo. La trattazione di queste tematiche, a partire dagli anni novanta, evidenzia una crescente sensibilità al tema del management pubblico italiano e

numerosi sono stati gli interventi legislativi adottati sia a livello procedurale sia organizzativo.

Più veloce sembra essere stato il passaggio alla new public governance, anche se è ancora presto per poter fare il punto della situazione, trattandosi di processi in piena fase di attuazione e transizione non ancora completate. Forse dovuto ai grossi limiti imposti dai patti di stabilità, forse a causa della crisi finanziaria globale che impone maggior rigore soprattutto nella spesa pubblica, sta di fatto che tutti i comuni italiani stanno ricorrendo sempre più frequentemente al decentramento di attività verso altre organizzazioni pubbliche, enti no profit o organizzazioni private. Stiamo assistendo ad un vero e proprio svuotamento dei servizi in gestione diretta, ad un cambiamento delle funzioni svolte degli enti pubblici che stanno diventando nodi strategici di reti di relazione intra-organizzative.

1.4. E-Government

La mancanza di dialogo tra gli enti locali, il sistema centrale, la cittadinanza e tutti i soggetti collegati al settore pubblico costituisce, in una logica di governance, un grande limite alla coesione territoriale. Per favorire il processo di partecipazione dei cittadini e di condivisione delle esperienze, che potrebbero essere utili per risolvere problematiche analoghe, si è reso necessario individuare un sistema di condivisione delle informazioni, coordinato dalla pubblica amministrazione, che permetta di abbattere i confini comunicativi territoriali e che sia sufficientemente vicino alle esigenze del cittadino.

A livello europeo i primi passi si sono mossi a partire dal 1992, con la firma del trattato di Maastricht e l'introduzione del principio di sussidiarietà.

A livello operativo, più recentemente, sono state sviluppate le Community Network¹⁰, reti informatiche infrastrutturali condivise e gestite dagli enti locali, finalizzate ad erogare servizi alla collettività ed in grado di collegare più soggetti appartenenti ad un territorio.

In letteratura si definisce e-government “il processo di implementazione delle tecnologie ICT all'interno del settore pubblico, per la realizzazione di un sistema organizzativo, gestionale, informativo/co e relazionale di tipo reticolare riflettente il modello di e-business sviluppato nel settore privato” (Holmes, 2001: p. 2), con lo scopo

¹⁰ <http://www.progettoicar.it> - Interoperabilità e Cooperazione Applicativa fra le Regioni

di “facilitare i rapporti interni ed esterni alla pubblica amministrazione, a tutti i livelli, nell’esercizio delle sue attività di governo” (Marasso, 2001: p. 50).

Non si tratta di un progetto semplice da realizzare, i fattori da coordinare sono molti tra cui i limiti e i vincoli legislativi, la gestione del potere tra centro e periferia, la formazione del personale e la gestione delle responsabilità.

L’e-government è uno strumento fondamentale per implementare le teorie della NPG, finalizzate a raggiungere una maggiore efficienza dell’apparato pubblico e migliore qualità dei servizi offerti ai clienti. Si parla di clienti con riferimento al concetto di utente, non dunque sotto l’ottica di trarre profitto, quanto nell’accezione di erogare servizi in base alle necessità di chi ne usufruisce e con l’intento di soddisfarne i bisogni. L’accessibilità telematica ai servizi della pubblica amministrazione garantisce, infatti, una migliore efficienza, maggiore economicità e un accesso più semplice e veloce. Infatti, anche secondo quanto indicato da una nota del sito istituzionale europeo in merito alla presentazione del provvedimento COM(2006) 173 “l’amministrazione online può ridurre i costi che imprese e governi devono sostenere e semplificare i rapporti tra le amministrazioni e i cittadini; inoltre, l’e-government contribuisce a rendere il settore pubblico più aperto e trasparente ed aiuta i cittadini a comprendere meglio il funzionamento dell’amministrazione pubblica e la sua responsabilità nei confronti dei cittadini”.

Ci sono paesi particolarmente favorevoli agli strumenti informatici, come la Gran Bretagna e l’India, che hanno iniziato ad adottare procedimenti di voto telematico nella speranza di una maggiore affluenza alla votazione e quindi maggiore partecipazione e coinvolgimento della popolazione nella sfera politica.

Con la diffusione dell’e-commerce e sotto le pressioni dell’UE, affinché anche l’Italia avviasse processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, il sistema italiano ha iniziato a dotarsi di procedure amministrative elettroniche. Il merito di aver avviato questi processi di riforma va attribuito alla legge Bassanini emanata fine degli anni Novanta. Successivamente, con la legge-quadro n. 150/2000 sulla comunicazione e l’informazione delle pubbliche amministrazioni, che regola la trasparenza e l’efficacia dell’azione amministrativa, viene compiuto un ulteriore ed importante passo nel faticoso cammino volto alla modernizzazione degli apparati pubblici italiani. (Callegaro, 2003: p. 3).

Il percorso da compiere per adeguarsi al cambiamento è, tuttavia ancora lungo, soprattutto se si confrontano i livelli di efficienza di altri paesi appartenenti all’UE.

Nel mese di marzo del 2000, il consiglio europeo di Lisbona ha emanato, su iniziativa della commissione europea, un documento che si proponeva di sensibilizzare l'introduzione di strumenti informatici e digitali nei programmi di sviluppo. Già a giugno dello stesso anno, in occasione del consiglio europeo di Feira, è stato concretizzato quello che doveva essere il piano d'azione, denominato e-Europe, per il raggiungimento degli obiettivi indicati a Lisbona. I punti principali del piano d'azione possono essere sintetizzati come segue:

- la possibilità di accedere in modo più sicuro, rapido ed economico ad internet;
- l'investimento di risorse umane nella formazione digitale;
- la promozione dell'utilizzo di internet.

Nel corso degli anni, gli obiettivi del piano e-Europe sono stati rivisti, adattati ai cambiamenti contestuali e rivolti non solo alla P.A., ma anche a tutti i cittadini e le imprese. Nel 2002, in occasione del consiglio europeo di Siviglia, sono stati formulati i nuovi obiettivi che Capocchi riassume in (Capocchi, 2003: p. 296):

- creazione di un contesto favorevole agli investimenti privati e pubblici in nuove tecnologie;
- creazione di nuovi posti di lavoro;
- accrescimento della produttività;
- modernizzazione dei servizi pubblici;
- garanzia a tutti i cittadini di una maggiore partecipazione (e-inclusion) alla società dell'informazione globale.

Nel 2003, in una comunicazione al parlamento europeo¹¹, al comitato economico e sociale e al consiglio delle regioni, la commissione europea ha individuato una serie di elementi indispensabili e ostacoli di cui tener conto per diffondere la cultura dell'e-government:

- *possibilità di accesso per tutti*, sia promuovendo l'apprendimento di abilità informatiche sia ampliando il numero e la tipologia di strumenti digitali tramite cui accedere ai servizi (non solo pc e internet ma anche cellulari, palmari, GPRS, bluetooth, etc.);
- *sicurezza*, deve essere garantita tutela dei dati personali, quella dei dati trasmessi e garanzia di funzionalità dei programmi, sviluppando negli utenti un sentimento di fiducia e affidabilità tale per cui essi siano incentivati a farne uso;

¹¹ Per approfondimenti si veda Commissione delle Comunità Europee (2003), "Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa", Bruxelles COM(2003) 567, Settembre 2003

- *adozione delle ICT negli appalti pubblici*, un ambito particolarmente complesso per quanto riguarda le tradizionali procedure burocratiche e che può trarre considerevoli vantaggi in termini di tempo e denaro nonché efficacia e qualità;
- *informazione sui servizi europei*, per favorire la conoscenza da parte di tutti i cittadini della comunità delle opportunità a livello europeo sia per quanto riguarda l'istruzione sia per la mobilità del mercato del lavoro;
- *interoperabilità*, ossia le modalità di interconnessione fra i diversi sistemi, i metodi di lavoro e i vari tipi di natura che possono avere le informazioni o i servizi da scambiare;
- *rafforzare le relazioni orizzontali*, poiché solo attraverso la cooperazione e lo scambio di esperienze è possibile implementare i sistemi di e-government e ottenere i risultati auspicati.

Anche il dipartimento per l'innovazione e la tecnologia si è espresso in merito al modello di riferimento strategico dell'e-government suggerendo alcuni punti chiave utili ai fini di un'efficace implementazione (Laperuta 2006: p. 253):

- erogazione di servizi attraverso strumenti telematici pur mantenendo lo standard qualitativo;
- individuazione di strumenti di riconoscimento digitale quali la firma digitale e la carta d'identità elettronica;
- attivazione dei canali interattivi utilizzabili dagli utenti per accedere ai servizi;
- realizzazione un back office efficiente per gli enti eroganti;
- standardizzazione delle interfacce grafiche per garantire una comunicazione più efficace;
- previsione di infrastrutture e piattaforme che coordinino tutte le amministrazioni.

Uno studio realizzato nel 2010 da Capgemini¹², su richiesta della Commissione Europea, evidenzia “la crescente disponibilità di e-Services nell'Unione Europea, nonostante si rilevino significative differenze, in termini di erogazione e qualità del servizio, tra i paesi dell'UE e addirittura, a diversi livelli governativi, nello stesso paese” (Capgemini, 2010). Considerando 20 servizi ritenuti di base¹³, lo studio rileva che la

¹² Società leader mondiale nei servizi di management consulting, information technology e outsourcing

¹³ Denunce alla polizia, iscrizione registro delle imprese, immatricolazioni auto, documenti personali, permessi di costruzione, gare d'appalto pubbliche, imposte sul reddito, sicurezza sociale, imposte sulle società, IVA, dichiarazioni doganali, ricerca lavoro, contributi previdenziali, biblioteche pubbliche,

loro disponibilità telematica è passata dal 69% del 2009 all'82% nel 2010, anche se non in tutti i casi la loro implementazione è diventata effettiva. Obiettivo per il prossimo futuro sarà dunque colmare il gap esistente tra disponibilità e possibilità di uso effettivo. Lo scorso dicembre, il vicepresidente della commissione europea Neelie Kroes, ha posto le priorità dell'agenzia digitale per il 2013, individuando come punti essenziali¹⁴:

- la creazione di un nuovo contesto normativo stabile per la banda larga;
- la creazione di nuove infrastrutture per servizi digitali pubblici;
- l'avvio di una grande coalizione sulle competenze e i posti di lavoro in ambito digitale;
- la proposta di una strategia e una direttiva UE in materia di sicurezza informatica;
- l'aggiornamento del quadro UE relativo ai diritti d'autore;
- l'accelerazione del cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
- l'avvio di una nuova strategia industriale per l'elettronica.

I punti a favore dell'e-government abbiamo visto essere molti, in primis una forte riduzione della burocrazia, più facile accesso alle informazioni, risparmio in termini di tempo, maggiore efficienza nei risultati con minori sprechi e potenzialmente anche una riduzione della corruzione.

Non mancano però elementi che possono creare un certo scetticismo nell'adozione di queste pratiche e che sono principalmente riconducibili al tema della sicurezza. Per ovviare a questo problema recentemente è stato adottato lo strumento delle porte di dominio. In un comunicato della regione Veneto, inteso a chiarirne il significato, si parla di porta di dominio come "elemento informatico di confine tra il dominio (lo spazio di responsabilità di un ente erogatore/fruitore) e lo spazio di trasporto. Per semplificare, quindi, le informazioni che passano prima della porta di dominio sono di proprietà e sotto la gestione e la responsabilità dell'ente erogatore/fruitore, mentre le stesse informazioni quando varcano la porta di dominio vengono prese in carico dal circuito che si occupa del trasporto delle stesse tra mittente e destinatario [...]"¹⁵. Le porte di dominio sono uno strumento informatico che, attraverso un'interfaccia comune (denominata SpCoop), permette l'integrazione e lo scambio di dati e la fruizione di

iscrizioni scolastiche, dati statistici, certificati, servizi sanitari, comunicazione di trasferimento, autorizzazioni ambientali.

¹⁴ Per approfondimenti: http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/informazione/priorita2013_it.htm

¹⁵ <http://cresci.regione.veneto.it>

servizi tra le P.A. e i soggetti interessati, pur operanti con sistemi informativi differenti e garantendo massima sicurezza nel trasferimento delle informazioni (fig.5).

Figura 5 – Sistema informatico di condivisione tra pubbliche amministrazioni

[Fonte: <http://portadidominio.it>]

Per quanto riguarda lo sviluppo digitale ed informatico in Italia, i programmi di e-government per la P.A. sono stati avviati con l'Action Plan per l'e-government nel 2000. Si tratta di un piano d'azione del dipartimento della funzione pubblica che si propone di creare un sistema di relazioni informatiche condiviso e coordinato per le amministrazioni centrali, locali e tutti gli enti che svolgono servizio pubblico. Tuttavia, solo con il d.lgs. N. 82/2005, conosciuto anche come codice dell'amministrazione digitale, viene aperta alla P.A. locale la possibilità di usufruire di servizi di e-government, con l'opportunità di accedere a banche dati quali l'anagrafe tributaria e l'agenzia del territorio per citarne alcune.

Un altro interessante esempio di attuazione di e-government è il portale *impresa.gov.it* messo a disposizione delle imprese che contiene servizi online molti utili offerti dalla pubblica amministrazione.

In termini di sviluppo, il lavoro da compiere in Italia è ancora molto. Secondo dati della Commissione Europea, “a gennaio 2012 il tasso di penetrazione della banda larga fissa

era del 22,2% (media europea 27,7%) e nel 2011 il 51% della popolazione usava internet regolarmente (media UE 68%)". Il vero dato negativo rimane, tuttavia, la penultima posizione occupata per quando riguarda i servizi di e-government usati dai cittadini (22%)¹⁶.

La regione Veneto si è sempre posta in prima linea sulle tematiche dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa. Le prime basi per l'implementazione dell'e-government furono poste già nel 1988 con la l.r. n. 54/1988 sulle iniziative a sostegno dell'informatizzazione degli enti locali¹⁷. Tuttavia, affinché il fenomeno iniziasse ad avere una rilevanza maggiore, servì attendere il 2002, anno in cui la necessità di un adeguamento tecnologico venne ufficializzata a livello istituzionale con il piano di sviluppo informatico e telematico del Veneto e il piano di sviluppo della società veneta dell'informazione¹⁸. Partendo dai risultati conseguiti, negli anni a seguire sono stati definiti nuovi accordi e obiettivi volti a favorire lo sviluppo dell'e-government.

1.4.1. Gli strumenti dell'e-government e e-governance a confronto

Considerando che government è il termine inglese utilizzato per esprimere il concetto di governo (istituzione con lo scopo di attuare le leggi in uno Stato), l'e-government è costituito da tutte le tecnologie informatiche utilizzate per svolgere, migliorare o semplificare l'attività di governo. Come abbiamo già visto, l'e-government si occupa di offrire una serie di servizi online ai cittadini.

L'e-governance è un concetto più ampio che si riferisce alle relazioni, alle reti e agli effetti che l'uso delle tecnologie informatiche stanno avendo sulle P.A. e sui governi nei rapporti con la società, dove quest'ultima può essere costituita da privati cittadini, organizzazioni no profit, organizzazioni non governative (ONG) e aziende. Questo processo consiste nel prendere decisioni attraverso una leadership corretta, mettere in atto misure organizzative eque, garantire risorse e finanziamenti, stabilire responsabilità, misurare il successo dei risultati conseguiti, garantire una migliore erogazione di servizi pubblici ai cittadini, migliorare le interazioni con le imprese e l'industria, responsabilizzare i cittadini attraverso un accesso più facile alle informazioni (Finger e Pécoud, 2003). La governance, e di conseguenza l'e-governance, pone il focus sui

¹⁶ http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/informazione/priorita2013_it.htm

¹⁷ <http://www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/e-government/Servizi/LR+54+del+1988.htm>

¹⁸ Rispettivamente Del. Giunta regionale Veneto n. 56 del 18 gennaio 2002 e Del. della Giunta regionale Veneto n. 2386 del 9 agosto 2002.

processi piuttosto che sull'attuazione delle decisioni e ha, di conseguenza, una prospettiva di medio-lungo termine.

Pur con differenze strutturali, e-government e e-governance hanno degli elementi in comune quali la necessità di un livello di istruzione della popolazione che garantisca la possibilità di accesso ad internet, un livello culturale propenso all'utilizzo delle ICT, fiducia negli organi di governo, nella tutela della privacy e nella divulgazione dei dati personali online¹⁹. Non per questo vanno però utilizzati come sinonimi perché come abbiamo visto si riferiscono a processi diversi.

¹⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124226b_it.htm

Capitolo 2.

RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI TRA ENTI LOCALI NELL’OTTICA DEL FEDERALISMO

2.1. Governance multi livello

Come abbiamo già visto, con il termine *governance* si intende un processo decisionale che includa attori pubblici e privati (gruppi di interesse pubblico e di interesse privato, organizzazioni non governative, per citarne alcuni). Il concetto di *governance* multilivello è stato invece sviluppato per descrivere un cambiamento nei processi decisionali ed attuativi delle politiche pubbliche, nel modo in cui vengono condotti e negli attori che vi intervengono. Questa teoria, assieme al paradigma sopranazionale e a quello stato-centrico, costituiscono, a partire dagli anni Novanta, gli indirizzi dottrinali volti a spiegare le dinamiche di sviluppo dell’integrazione europea (Mascia, 2005: pp. 15-55).

Tra le politiche pubbliche europee quella che sicuramente ha favorito maggiormente il coinvolgimento del livello di governo sub-statale è la politica regionale. Uno dei maggiori problemi sui quali ci si confronta nel contesto europeo è proprio come gestire l’autorità su scala locale. In questo contesto “la *governance* multilivello è infatti considerata la modalità paradigmatica utilizzata dalle politiche di coesione economica e sociale” (Nardo, 2008: p. 20).

Inizialmente descritta, in modo generico, come “un sistema di negoziazione continua tra governi interconnessi e con legami territoriali multipli (sovrnazionali, nazionali, regionali e locali)” (Marks, 1993: p. 392), la *governance* multilivello viene oggi utilizzata in modo specifico quando ci si riferisce all’Unione Europea. Vale la pena sottolineare che, nonostante gli attori siano posti a diversi livelli territoriali, gli scambi fra istituzioni a livelli transnazionali, nazionali, regionali e locali sono negoziati e non gerarchici. Lo Stato non ha più il compito di comandare e controllare, ma di facilitare e coordinare i processi decisionali. Il passaggio da relazioni gerarchiche a relazioni di rete, “ha determinato dispersione di autorità decisionale tra i diversi livelli territoriali e istituzionali” (Hooghe e Marks, 2001: pp. 7-11).

Grazie ai principi di integrazione orizzontale, alla cooperazione tra gli attori e alla creazione di reti di attori pubblici, gli enti regionali riescono a sviluppare una sorta di

indipendenza nello scenario politico europeo che permette loro di interfacciarsi direttamente con le istituzioni comunitarie bypassando lo Stato centrale. In altre parole “città e regioni si qualificano, al pari degli stati, come entità territoriali ma, diversamente dagli stati, la loro territorialità è sinonimo di autonomia e di governo dei servizi, non di sovranità e confine” (Papisca, 2004: p. 53). Questo è particolarmente vero nel caso italiano, dove il livello di governo subnazionale che viene chiamato in causa non è solo quello regionale ma anche quello delle autonomie locali minori quali comuni e province. Grazie al riconoscimento dell'autonomia e al potere che il processo di europeizzazione dà agli enti territoriali, essi possono giocare un ruolo fondamentale ai fini dell'attuazione del principio di sussidiarietà e di integrazione europea.

Anche Schmitter dà il suo contributo in materia definendo la governance multilivello un sistema che promuove la democrazia partecipativa, “un accordo per prendere decisioni vincolanti, che impegnano una molteplicità di attori indipendenti e interdipendenti, di natura privata e pubblica, a diversi livelli di aggregazione territoriale, attraverso un processo di negoziazione-delibera-implementazione e che non assegna competenza esclusiva alla politica o afferma una gerarchia stabile di autorità politica in nessuno dei livelli territoriali coinvolti” (Schmitter, 2004: p. 49).

Questo modello di governo del territorio può essere considerato sotto due possibili dimensioni, la prima riguarda la creazione di una nuova riorganizzazione giuridico-territoriale e può essere ricollegata al concetto di decentramento regionale e federale; la seconda prevede la costituzione di nuove istituzioni alle quali attribuire funzioni specifiche all'interno di un quadro di riorganizzazione politica, favorendo lo svuotamento dei poteri dello Stato centrale. Possiamo distinguere una dimensione verticale, che si riferisce ai collegamenti tra i livelli superiori e inferiori di governo includendo gli aspetti istituzionali, finanziari e informativi, e una dimensione orizzontale che riguarda gli accordi di cooperazione tra regioni o tra comuni come strumento per migliorare l'efficacia dei servizi pubblici locali e l'attuazione delle strategie di sviluppo. Nel saggio sulle teorie dell'integrazione europea Mascia (Mascia, 2005) concentra gli elementi base di questa teoria in tre punti fondamentali, ovvero:

- le competenze decisionali sono condivise da una pluralità di attori che agiscono a vari livelli;
- si sviluppa un processo decisionale collettivo che provoca una significativa riduzione delle capacità di controllo, di gate-keeping e di rappresentanza da parte dei governi nazionali;

- entra in crisi la tradizionale distinzione tra politica interna e politica internazionale.

Il presupposto che ha posto le basi di questa nuova teoria di policy-making è dunque l'esistenza di una sovrapposizione di competenze tra diversi livelli di governo e la necessità di interazione fra attori diversi attraverso i livelli stessi.

Nello specifico dell'Unione Europea un ulteriore presupposto che ha posto le basi per lo sviluppo di questa teoria è stato la centralità che hanno assunto la dimensione regionale e locale all'interno del processo di integrazione. Secondo un dato OCSE "circa il 30% della spesa pubblica nei paesi OCSE avviene a livello sub-nazionale e più in generale in Europa quasi il 70% degli investimenti pubblici è fatta da governi sub-nazionali"²⁰.

Il coinvolgimento attivo degli enti locali permette di sfruttare una serie di benefici quali la posizione di vicinanza al territorio e al cittadino, che permette loro di saper identificare per primi le opportunità di investimento e sviluppo necessari, nonché la capacità di adottare politiche mirate ed efficienti rispetto a quelle che può realizzare il governo centrale. Spesso i confini economico-funzionali non corrispondono a quelli territoriali noti alla prospettiva di governo nazionale. Approcci caratterizzati da relazioni puramente verticali tipici dei governi centrali non favoriscono politiche coerenti ed efficaci.

Bisogna tuttavia considerare che nessuna delle definizioni apparentemente esaurienti e dettagliate che la letteratura economica ci sottopone rendono giustizia alla complessità di un fenomeno che risulta in continua evoluzione per potersi adattare agli sviluppi politici e di sistema. Secondo Piattoni (2009) gli aspetti che possono determinare un cambiamento nel sistema possono riguardare:

- la dimensione di intervento dell'attività economica, in base alla quale può essere necessario un numero maggiore o minore di attori da coinvolgere;
- il venir meno della dicotomia tra pubblico e privato poiché i privati possono acquisire delle funzioni tipicamente pubbliche e viceversa lo Stato può agire come attore privato;
- il ridimensionamento dei confini tra nazionale e internazionale (o comunitario) e tra nazionale e sub nazionale.
- l'acquisizione o la perdita di potere di alcuni gruppi di attori;
- l'introduzione o variazione di normative.

²⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/8/9/47622832.pdf>

Non di rado gli attori travalicano i confini delle proprie competenze proprio perché sono molto labili ed in continua evoluzione. Un esempio è il caso delle regioni italiane che inizialmente non avevano rappresentanza nella sede comunitaria di Bruxelles poiché era stato stabilito che solo il governo nazionale poteva intrattenere rapporti con le istituzioni europee. Ciononostante le regioni erano in costante contatto con le organizzazioni non governative di rappresentanza a Bruxelles come le camere di commercio e le università e questo permetteva loro di influenzare lo stesso le decisioni o i gruppi di potere attraverso attività di lobby.

Le sfide che la governance multilivello deve affrontare riguardano soprattutto la capacità di garantire omogeneità giurisdizionale su tutti i livelli territoriali coinvolti nonché la capacità di assicurare l'integrità relazionale in termini di legittimità, consenso e responsabilità. Per realizzare una struttura di governance multilivello è necessario che i diversi livelli di governo siano simultaneamente coinvolti nel processo decisionale, che anche gli attori non governativi giochino un ruolo importante nei vari livelli ed infine che le interrelazioni creino delle reti comunicative non gerarchiche. Proprio a causa di questi aspetti gli stati centrali non si erano inizialmente espressi favorevoli alla creazione di questo tipo di reti transnazionali che coinvolgevano direttamente gli enti locali ma successivamente “hanno deciso di arretrare di fronte alla minaccia della perdita dell'unità nazionale” (Hooghe, L. e Marks G., 2001: p. 87).

Un esempio concreto di attuazione di un processo di governance multi livello è stato realizzato nel 1996 quando lo Stato italiano (con un po' di ritardo rispetto agli standard degli altri paesi europei) ha consentito alle regioni di avere rapporti diretti con le istituzioni UE, prima vietati, e di partecipare al processo decisionale riguardante i piani di azione e i quadri comunitari delle politiche europee²¹. L'Italia non è tuttavia l'unico Stato che ha ritardato il coinvolgimento europeo delle sue regioni, la Germania aveva concesso ai suoi Länder di avere degli uffici indipendenti di rappresentanza a Bruxelles solo pochi anni prima, nel 1993.

La governance multilivello è l'apporto più recente in materia di teorie dell'integrazione europea e della trasformazione dello stato-nazione. Essa costituisce un tentativo di unire le parti migliori del funzionalismo e quelle del federalismo oltre che ad essere il sistema per descrivere nel modo più adeguato il rapporto tra le istituzioni dell'Unione europea e

²¹ Per approfondimenti in merito ai limiti di intervento e delle attività delle regioni italiane nei confronti delle politiche estere si veda la sentenza N. 13/2003 della corte costituzionale che si esprime, peraltro, in un caso che coinvolge direttamente la regione Veneto.

i livelli regionali e locali. Ciò nonostante, come affermato da Mascia (2004, 2005), questo approccio non è riuscito finora a produrre un'ipotesi generalizzante, che è stata invece il punto cardine della scuola di pensiero funzionalista.

Il funzionalismo è una teoria il cui padre fondatore è David Mitrany, forte sostenitore di un ordine internazionale di pace e benessere sociale. La sua concezione di sistema internazionale è fondata sulla convinzione che sia sufficiente predisporre gli strumenti per una comprensione reciproca per attivare automaticamente crescenti gradi di cooperazione e integrazione tra le nazioni (Mitrany, 1943 e 1975). Mitrany mantiene una posizione scettica nei confronti del federalismo puro in quanto ritiene che le guerre siano originate da una suddivisione del mondo in unità politico territoriali diverse e in competizione l'una con l'altra e che il federalismo comporti soltanto un incremento delle linee di divisione, senza dunque risolvere il problema.

Pur riconoscendo il ruolo fondamentale svolto dal funzionalismo a favore dello sviluppo comunitario europeo, anche i federalisti a loro volta dimostrano alcune perplessità ammettendo che “non viene individuata nel superamento dello stato-nazione e del principio di sovranità la conditio sine qua non per la creazione di un sistema di integrazione sopranazionale” (Levi, 1978: p.78).

La governance multilivello è fortemente collegata al processo di integrazione europea, occupandosi nello specifico di come il fenomeno dell'europeizzazione influenzi la governance regionale e locale.

Tabella 2 - numero di articoli accademici che si riferiscono all'europeizzazione

	1981 1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SSCI	9	5	12	12	7	7	12	9	21	22	20	32
CC	-	-	-	-	-	-	4	6	19	25	22	35
WPSA	18	-	8	4	3	10	4	7	9	38	41	54

[Fonte: Giuliani, 2004: p. 2]

Come dimostra la tabella, europeizzazione è un concetto chiave entrato di prepotenza nella letteratura a partire dal nuovo millennio e soprattutto in coincidenza con la nascita dell'euro, simbolo dell'integrazione europea. Si tratta di un “processo istituzionalizzato di trasformazione permanente” (Beck & Grande, 2006:19) e di “adattamento delle

istituzioni nazionali ai cambiamenti avvenuti a livello di policy europea” (Di Gregorio, 2000) finalizzato a far convergere tutti i processi verso un modello comune di governance multilivello europea e dove non sia più necessario che i soggetti in gioco debbano legittimarsi di continuo con le istituzioni europee. Secondo Radaelli (2000) si tratta di “un insieme di processi attraverso i quali le dinamiche politiche, sociali ed economiche dell’Unione Europea divengono parte della logica dei discorsi interni (a ciascun paese), delle identità, delle strutture di governo e delle politiche pubbliche”. L’uropeizzazione deve essere vista sia come un processo di costruzione, a livello europeo, di istituzioni sovranazionali, di regole formali e informali e di politiche pubbliche, sia come uno strumento che permetta la loro diffusione nei sistemi politici nazionali e sub-nazionali (Messina, 2006). Questo processo permette alle regioni e agli altri enti subnazionali di avere maggiore protagonismo e potere decisionale sullo scenario europeo, rafforza il loro potere esecutivo e legislativo e permette loro di avere maggior peso nel momento in cui i gruppi di interesse chiedono che siano rappresentati gli interessi locali. L’introduzione di livelli di governo diversi rispetto a quelli nazionali ed europeo già consolidati ha fatto sì che venga ridisegnata una nuova architettura europea.

Il processo di europeizzazione non riguarda soltanto il livello regionale ma ha un impatto anche a livello comunale, sia nei confronti dell’Unione Europea sia nei rapporti di cooperazione tra le città stesse che stanno cercando di uscire dai rapporti diretti con lo Stato, preferendo la complessità delle reti di policy verticali e orizzontali (Bartolini 1998) per ottenere un posto all’interno del processo decisionale comunitario. I motivi che spingono anche i livelli di governo locali a diventare parte del complesso sistema di cooperazione multilivello sono le rosee prospettive di attrarre capitali e aziende, diventare polo turistico, accrescere il prestigio e l’importanza della città nonché ottenere finanziamenti comunitari per la realizzazione di progetti in loco. Anche gli studi condotti da Le Galès (2002) sulle politiche di sviluppo economico delle città confermano queste ipotesi dimostrando che negli ultimi decenni sono andate in quattro direzioni:

- la difesa dei posti di lavoro e politiche di formazione (per l’occupazione);
- il contributo all’accrescimento delle compagnie (modernizzazione, messa in rete, supporto finanziario);
- il miglioramento dell’ambiente per rendere le aree più attraenti per le imprese;
- la competizione per attrarre investimenti e gruppi sociali privilegiati.

Coerentemente con quanto appena visto anche l'analisi compiuta da Zara (Zara, 2007: p. 46) riscontra che “ormai sempre più grande importanza è riconosciuta alla dimensione territoriale della politica di coesione: occorre migliorare l'integrazione territoriale e promuovere la cooperazione tra le regioni e al loro interno, adottando un'impostazione pluridisciplinare o integrata, e individuando i problemi specifici connessi alle diverse situazioni geografiche riferite principalmente ai sistemi urbani, ai sistemi produttivi e ai sistemi rurali”.

Anche i sistemi amministrativi pubblici italiani hanno riconosciuto nell'ultimo decennio la necessità di dotarsi di nuovi processi di modernizzazione e innovazione, essenziali per garantire una condizione di sviluppo per il paese, volti a favorire il decentramento per migliorare la qualità dei servizi, realizzare politiche efficaci ed aumentare il grado di soddisfazione dei cittadini. Con tutti i problemi di bilancio e di risanamento del debito che assillano il settore pubblico oggi più che mai c'è la necessità che la pubblica amministrazione sia in grado di rimettersi in gioco spogliandosi del ruolo passivo e statico che l'ha caratterizzata e diventando motore per lo sviluppo del paese. Questi processi di riforma, che hanno origine negli Stati Uniti, in letteratura prendono il nome di *reinventing government*, altrimenti conosciuti anche come gestione basata sul risultato (*result-based management*). Si tratta di “percorsi di riforma [...] volti a riqualificare l'immagine del proprio settore pubblico migliorando le performance delle singole amministrazioni in termini di efficienza ed efficacia [...]; si intende avvicinare le singole amministrazioni pubbliche al territorio (per una più agevole e rapida individuazione dei bisogni espressi dal cittadino e dall'impresa ed una più efficace soddisfazione degli stessi attraverso una diretta correlazione tra bisogno, azione e risultato) ed introdurre all'interno delle singole amministrazioni un modello di *external accountability*” (Di Filippo, 2010: p. 8). Il problema delle riforme attuate finora è che “la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tempi tecnici, la responsabilizzazione dei dirigenti, la flessibilità delle norme, lo snellimento degli organici, la partecipazione degli utenti alle decisioni, il considerare il cittadino come cliente, assumere il punto di vista dell'utente, etc. sono tutte encomiabili ed auspicabili misure di riforma ma sono destinate ad essere malamente applicate se non vengono intrinsecamente discusse e progettate in modo congiunto e incorporato alla ridefinizione degli obiettivi di ciascun programma e alla gestione calcolata delle prestazioni possibili e necessarie per l'attuazione di ciascuno di essi” (Archibugi, 2000: p. 10) come proposto dal modello del *reinventing government*.

Vale la pena a questo punto segnalare l'iniziativa del *patto dei sindaci*²² che dimostra che anche l'Italia è capace di realizzare politiche efficienti e non subisce sempre passivamente decisioni prese in sede europea. Essendo l'unico movimento di questo genere a mobilitare gli attori locali e regionali ai fini del perseguimento degli obiettivi europei, il Patto dei Sindaci è considerato dalle istituzioni europee come un eccezionale modello di governance multilivello (Schibel, 2012), un esempio finalmente concreto di un concetto che troppo spesso rimane astratto e nella carta. Si tratta di un patto che coinvolge al momento più di duemila comuni italiani su quattromila firmatari in base al quale i sottoscrittori si impegnano a realizzare un piano per l'energia sostenibile che preveda la riduzione del consumo energetico e allo stesso tempo un aumento della produzione di energia in maniera sostenibile. Lo scopo è la riduzione del 20% di CO₂ nel territorio per rispettare gli obiettivi europei del 20/20/20. Per realizzare questo progetto si è reso necessario un intervento che coinvolgesse direttamente gli attori locali considerando che l'80% dei consumi energetici e delle emissioni di CO₂ è causato dalle attività urbane. La conseguenza dell'adozione di questo piano prevede la creazione di nuovi posti lavorativi, il raggiungimento di indipendenza energetica, maggiore qualità della vita e dell'ambiente in cui vivere e pertanto maggiore competitività economica. Risultati d'eccellenza sono stati raggiunti dai comuni di Genova, Firenze, Lodi, Castelnuovo del Garda, Castelfranco Emilia, Bari, Palena e Montaione (quest'ultimo è un comune con meno di 5.000 abitanti).

Una delle questioni ancora aperte riguarda la legittimità normativa delle decisioni prese nel contesto della governance multilivello, con specifico riferimento alle procedure adottate per decidere, alla valutazione condivisa sulla validità di tali procedure e al consenso sul contenuto delle decisioni, tutti aspetti interdipendenti e ugualmente necessari. Si pone poi un altro limite strutturale, quello che riguarda l'aspetto legislativo, ogni regione europea ha un proprio sistema legislativo che può risultare incompatibile o in contrasto con gli altri. Un altro aspetto che mette a dura prova l'applicabilità della governance multilivello è l'attuazione del principio di sussidiarietà poiché vi è una costante esigenza di trovare un livello al quale tutti gli attori in gioco possano significativamente contribuire al processo decisionale.

Ciò che si propone questa teoria non è individuare un livello territoriale che imponga la sua preminenza sugli altri, ma suggerire la necessità di adottare flessibilità ed equilibrio

²² Per approfondimenti sul tema del Patto dei sindaci si consiglia di consultare il sito internet <http://www.pattodeisindaci.eu>

negli interventi dei diversi attori territoriali governativi e non governativi che contribuiscono a risolvere il problema. Vi è infine da affrontare la questione dei costi di transazione poiché all'aumentare del numero delle negoziazioni, degli attori coinvolti e del numero di interazioni aumentano gli sforzi economici e le energie che si rendono necessari per garantire il coordinamento. L'unico modo per cercare di contenere la spesa è limitare le interazioni, limitare il numero degli attori o lavorare alla creazione di una rete a cui affidare il compito specifico di coordinare e facilitare le negoziazioni.

Mascia prospetta un altro problema per cui "quanto più si rafforza la condizione di interdipendenza mondiale tanto più risultano esposte e vulnerabili le realtà subnazionali" (Mascia, 2005: p. 48). Tuttavia questi fenomeni di europeizzazione incoraggiano anche risposte positive perché "quanto più aumenta la vulnerabilità esterna degli enti territoriali locali e regionali tanto più cresce la loro volontà di giocare, direttamente in sede internazionale, un ruolo politico" (Zara, 2007: p. 17).

I benefici apportati si riflettono in termini di capacità di coinvolgimento nelle decisioni anche delle aree più periferiche per renderle partecipi del loro destino nonché la possibilità di favorire la creazione di nuovi legami tra livelli locali e attori istituzionali e non istituzionali in quanto sono gli unici a riconoscere gli interessi territoriali e funzionali e in grado di produrre risultati sensibili; in questo senso il federalismo sembra essere la forma di governo più idonea e in grado di coordinare la coesistenza di numerosi livelli di governo (Piattoni, 2009). Non a caso l'Unione Europea ha rivisto il principio di sussidiarietà alla luce del nuovo ruolo centrale che hanno assunto le entità regionali e locali e non più in modo limitativo per descrivere i rapporti reciproci fra gli scambi dichiarando che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale" (Art. I-5 del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa) e quasi un decennio prima anche il Comitato delle regioni²³ aveva espresso un parere secondo cui "nel corso degli ultimi anni, con i trattati di Maastricht e di Amsterdam, il processo di integrazione

²³ Anche detto CdR è un'assemblea con sede a Bruxelles con poteri consultativi che ha il compito di rappresentare gli interessi degli enti locali più vicini al cittadino all'Unione Europea. Ci sono 317 membri che rappresentano gli stati dell'Unione Europea in quote proporzionali in base alla dimensione territoriale e il peso politico. Il Comitato non ha nessun potere legislativo ma può solo fare consultazioni, esprimere pareri o interrogazioni. Per ulteriori dettagli si consiglia di visitare il seguente link: <http://cor.europa.eu/it/Pages/home.aspx>

europea in atto si è esteso alle regioni e agli enti locali che svolgono un ruolo determinante nell'applicazione diretta di direttive e regolamenti europei". L'inserimento del principio di sussidiarietà nei trattati europei conferisce nuove responsabilità agli enti locali e regionali (CdR N. 145/1998 fin). La conseguenza di questa redistribuzione di poteri ha causato a livello locale tutta una serie di riforme amministrative tra le quali il decentramento gestionale di molti servizi come vedremo in modo più approfondito nei paragrafi seguenti.

2.2. Federalismo funzionale e federalismo fiscale

Alla luce della forte spinta per una maggiore autonomia in termini di poteri da parte degli enti locali, stiamo assistendo a livello europeo alla propensione a sviluppare un assetto organizzativo che preveda una più ampia ripartizione di poteri tra Stato centrale ed enti territoriali (concettualmente si parla di federalismo). Quando la ripartizione di competenze riguarda servizi pubblici e politiche pubbliche parliamo di federalismo funzionale, quando invece questa ripartizione riguarda la ripartizione delle entrate pubbliche fra i diversi livelli territoriali parliamo di federalismo fiscale.

E' necessaria a questo punto una breve digressione sul concetto di federalismo, spesso oggetto di perplessità, banalizzazione o strumentalizzazione politica.

Nel caso italiano, in particolare, "l'uso strumentale della prospettiva federalista ha complicato ancora di più il quadro d'uso del significante in questione ostacolando una pacata riflessione sui possibili orizzonti virtuosi dischiudibili attraverso un rinnovato e pacato confronto con tale complesso indirizzo di pensiero" (Visone, 2010). Il portale del federalismo fiscale²⁴ definisce il federalismo un modello di organizzazione istituzionale multilivello basato su principi di autonomia, sussidiarietà nelle sue versioni orizzontali e verticali che può essere costruito da enti autonomi e distinti che decidono di unirsi in un'entità più grandi (ad esempio gli Stati uniti d'America) o da una sorta di disaggregazione di uno Stato in più enti territoriali che assumono poteri autonomi (è il caso di Spagna e Belgio). La radice etimologica della parola federalismo deriva dal latino e significa alleanza, ma nel tempo il significato è stato portato a identificare una struttura politico-amministrativa che provoca un'unione tra stati diversi che hanno interessi e tradizioni comuni.

²⁴ portalefederalismofiscale.gov.it

Il primo Stato federale moderno nasce nel 1789 negli Stati Uniti d'America, a seguito della guerra di indipendenza, e si fonda sulla divisione dei poteri e delle competenze tra governo e parlamento centrale da una parte e governi dei singoli stati membri dall'altra (i quali mantengono alcune importanti funzioni come ad esempio la gestione del servizio di polizia, la giustizia, l'istruzione e la religione).

Il federalismo si caratterizza per l'assenza di uno stato centrale (mono-centrismo) e la presenza di una pluralità di Stati autonomi (poliarchia) che affidano gli obiettivi e gli interessi comuni ad uno Stato federale. Attualmente i maggiori ordinamenti federali esistenti sono quelli statunitensi, svizzeri, canadesi, tedeschi, austriaci e belgi²⁵. Contrariamente alla pretesa azzardata di molti di parlare di federalismo in Italia, l'ordinamento italiano è invece caratterizzato da una forma di Stato chiamata regionalismo, che prevede la concessione di autonomia legislativa e amministrativa alle regioni.

Il federalismo è un fenomeno culturale, sociale, economico e psicologico che si oppone all'uniformità e al mono-centrismo a favore di principi poliarchici (quali ad esempio l'autonomia e l'autogoverno) ed è capace di operare nella società civile sviluppando molteplici autonomie. Esso prevede che singole comunità mantengano una sorta di individualità, leggi, usi e tradizioni rinunciando però ad alcuni poteri che vengono attribuiti alla gestione federale. E' grazie alla combinazione di autonomia, di autogoverno e governo comune che il vincolo implicato dal sistema federale consente quindi a comunità politiche distinte di perseguire obiettivi comuni, pur mantenendo ciascuna di esse la propria integrità (Di Maria, 2011), lo stesso Di Maria prosegue ribadendo che "il federalismo è un sistema di governo nel quale le autorità centrali e regionali sono legate in una relazione politica reciprocamente interdipendente; in questo sistema viene mantenuto un equilibrio tale che nessuno dei due livelli di governo diventi dominante fino al punto di poter dettare le decisioni all'altro, ma ciascuno possa influenzare, negoziare e persuadere l'altro".

Definite le caratteristiche originarie del federalismo è bene tenere presente che la sua forma è notevolmente mutata recentemente a favore di una struttura che si concentra più sulla ripartizione del potere pubblico centrale che sulla centralizzazione dello stesso nello Stato federale. Rispetto alla statualità tradizionale "il federalismo può assumere un rilievo fortemente innovatore solo se appare idoneo a favorire e sviluppare ulteriori,

²⁵ Per ulteriori approfondimenti in merito ai sistemi federativi europei e americani si consiglia "*Il federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*", Euroedizone, Milano, 1995

differenziati e risolti processi di autonomia sociale e di autogoverno. E' proprio qui che si apre, accanto al più noto federalismo istituzionale, lo scenario in gran parte ancora inedito e inesplorato di un federalismo funzionale, capace cioè di operare nella società civile sviluppando autonomie plurime e diverse” (Albertoni, 1996).

Il malinteso interpretativo nasce spesso dal sottile confine dettato dall'autonomia funzionale che anche nei veri ordinamenti federali spesso si limita ad essere una mera articolazione organizzativa. Trae probabilmente origine da ciò la confusione concettuale che porta spesso a parlare di Stato federale in contesti ben lontani da questi principi, uno per tutti l'Italia.

L'essenza del federalismo può essere riassunta e ritrovata nel concetto di federalismo funzionale: “una struttura verticale pluralistica del potere politico, volta a fondare le scelte pubbliche sul calcolo delle scelte individuali, grazie ad una articolazione variabile delle competenze dei vari livelli territoriali del potere politico” (Ortino, 1994: p. 54) o in altre parole si può parlare di “un'organizzazione di giurisdizioni a carattere funzionale per l'offerta di diverse tipologie di beni pubblici locali e lo svolgimento di attività complesse” (Petretto, 2009). Secondo quanto sostenuto da Pernthaler, per poter parlare di federalismo funzionale è necessario che siano soddisfatti specifici requisiti minimi di autonomia giuridica e politica (Pernthaler, 2002), in particolare:

- l'autonomia deve essere costituzionalmente o internazionalmente garantita;
- deve essere prevista l'attribuzione di proprie competenze nell'ambito delle funzioni pubbliche;
- deve essere consentito l'esercizio delle funzioni legislative, amministrative ed, eventualmente, anche giurisdizionali ed assicurate le dotazioni finanziarie a ciò necessarie;
- si deve possedere un proprio sistema democratico e, su tale presupposto, non soltanto formulare autonomamente i propri obiettivi politici volti alla realizzazione del bene comune ed esercitare un proprio responsabile controllo, ma anche essere capace di partecipare attivamente ai meccanismi cooperativi a livello interregionale, centrale e, possibilmente, internazionale.

Considerato quanto esposto finora possiamo dunque sostenere che il federalismo, in particolar modo il federalismo funzionale, altro non sia se non un'applicazione di una forma di governo multilivello.

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti il rapporto tra i vari livelli di governo è caratterizzato da dipendenza reciproca e, considerando che una media del 30% della

spesa pubblica nei paesi OCSE avviene a livello sub-nazionale e in Europa quasi il 70% degli investimenti pubblici è fatto da governi sub-nazionali, è facile intuire che il ruolo giocato dai governi subnazionali è di cruciale importanza all'interno del sistema.

Il modello europeo tende a svilupparsi verso la prospettiva di un livello regionale a diretto contatto con le istituzioni europee, creando una discriminazione tra le regioni e gli altri governi locali (comuni e province). Ponendo le regioni come terzo livello, il modello dell'Europa delle regioni non dovrebbe scordarsi la complessità del nostro livello subnazionale, di cui fanno parte più di 8000 comuni e 100 province (D'Atena, 1998). Questo è ancor più vero se si considera il principio di preferenza per l'amministrazione comunale sancito dall'art. 118 della Costituzione secondo cui "le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Il legislatore prevede che, mentre la funzione legislativa sia attribuita a Stato o regioni, la funzione amministrativa deve essere attribuita in ogni materia, in via di principio, alla competenza dei comuni, salvo che la legge, statale o regionale, non ne conferisca la titolarità ad un superiore livello di governo, quando ciò sia reso necessario da esigenze di esercizio unitario della funzione stessa, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione.

A livello europeo, come abbiamo detto, vi è una tendenza ad optare per ordinamenti che prevedano il decentramento funzionale e per questo il panorama è caratterizzato da pluralismo istituzionale. Questo avviene nei paesi con ordinamenti di tipo federale tanto quanto in quelli con ordinamenti di tipo regionale.

In Italia la tendenza al decentramento funzionale è stata concretizzata con la legge n. 59/1997, meglio conosciuta come legge Bassanini, recante delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Il contenuto della norma prevede l'attuazione di una sorta di federalismo amministrativo attraverso una revisione dei rapporti tra Stato ed enti locali che viene attuata mediante il conferimento di nuove funzioni agli enti locali prima facenti capo al governo centrale. La legge n. 59/1997 è il primo provvedimento concreto adottato che tuttavia fa parte di un processo di riforma già avviato agli inizi degli anni Novanta con le leggi 421/1992 e 537/1993, rispettivamente del governo Amato e Ciampi, e che viene attuato sulla necessità di recepire una linea guida europea di semplificazione normativa e amministrativa. Nell'attuazione di ordinamenti federali (ma anche in quelli caratterizzati da

regionalismo come l'Italia) ancora una volta la chiave di lettura attorno alla quale ruota il sistema di attribuzione e ripartizione delle competenze è il principio di sussidiarietà, secondo cui le attività amministrative devono essere attribuite all'ente più vicino al territorio ed al cittadino in quanto in grado di comprendere le esigenze locali e per questo adottare decisioni più efficaci ed efficienti. Il caso dell'Italia, peraltro, è un po' particolare se consideriamo che "rispetto allo schema classico del federalismo o del forte regionalismo europeo presenta la peculiarità di porre una particolare enfasi sul criterio della sussidiarietà, imperniando il potere amministrativo sulla dimensione locale (comunale) e non su quella regionale" (D'Alessio, 2005).

Uno dei problemi principali che sorgono è che la complessità del tema comporta che non sia sempre semplice individuare se la competenza sia dello Stato centrale o degli enti territoriali, e questo può spesso dar luogo a conflitti, complicazioni burocratiche e aumento dei costi.

La possibilità di adottare la forma del federalismo funzionale in Italia ha ampiamente stimolato e alimentato dibattiti sui cambiamenti che tale ordinamento potrebbe causare ma, come sostenuto da Albertoni, "è bene essere avvertiti che quando si parla in Italia di federalismo il nucleo dell'interesse consiste oggi soprattutto nella riforma dello Stato e nel correlato cambiamento dei rapporti tra una società robusta, che deve lavorare e produrre con tranquillità e determinazione, e uno Stato che deve essere profondamente rinnovato per essere capace di interpretarla e sorreggerla" (Albertoni, 1996).

Durante la seconda edizione di "Biennale Democrazia"²⁶ che si è tenuta nell'aprile del 2011, sono state analizzate le possibili conseguenze del federalismo funzionale applicato al nostro sistema di istruzione. Secondo il punto di vista di alcuni questo permetterebbe di valorizzare il territorio locale: nelle regioni montuose si potrebbero prevedere vacanze invernali più lunghe che permettano di incentivare il turismo, nelle regioni con forte attrazione turistica si potrebbe investire sulla formazione in questo settore, nelle regioni con importanti università si potrebbero indire bandi e progetti per incentivare gli studenti a frequentare l'università e così via. Secondo il punto di vista di altri questa autonomia comporterebbe diverse condizioni di sviluppo per la popolazione non garantendo omogeneità di uguaglianza dei diritti. In ogni caso, come afferma Rebba, il modello di federalismo funzionale si presenta, per il momento, solo

²⁶ Manifestazione di approfondimento che prevede laboratori, forum e workshop di discussione su tematiche della politica attuale per coinvolgere attivamente la cittadinanza. Per ulteriori dettagli si rinvia a biennaledemocrazia.it.

parzialmente spiegato sotto il profilo teorico e richiede ulteriori perfezionamenti finalizzati a realizzare accordi cooperativi concreti (Rebba, 1998).

Se in Italia il federalismo funzionale è per ora solo oggetto di dibattiti congetturati, il federalismo fiscale è invece già stato introdotto in via sperimentale a partire dal 2013 attraverso la legge n. 42/2009 e la riforma costituzionale del 2001.

Uno degli ambiti che più preoccupano la società e l'ambiente politico in caso di attuazione del federalismo fiscale in Italia è il tema della sanità poiché molte regioni non sarebbero economicamente autosufficienti e in grado di gestire i servizi sanitari in modo indipendente.

In un ordinamento federale gli enti locali godono di autonomia fiscale, non possono cioè più fare affidamento sui trasferimenti che provengono dal governo centrale ma devono reperire le risorse economiche attraverso imposizioni fiscali dirette. Fino a pochi anni fa in Italia lo Stato centrale era l'unico ente a cui spettava il potere di stabilire le regole dell'imposizione fiscale. Attualmente le regioni italiane possono finanziarsi soltanto attraverso i trasferimenti statali e con risorse proprie che possono derivare da forme di indebitamento (titoli regionali simili ai BOT e CCT) o da minime tassazioni locali. Dopo l'input dato dalla legge n. 42/2009 e dalla riforma costituzionale del 2001 le regioni potranno acquisire risorse dai tributi regionali, da percentuali di tributi statali riscossi sul territorio, da trasferimenti provenienti dal governo centrale volti ad aiutare le regioni con maggiore difficoltà ad essere autosufficienti nonché da forme di indebitamento. Ciò che alimenta il dibattito politico in merito ai benefici o svantaggi derivanti dall'attuazione del federalismo fiscale in Italia riguarda l'eventuale capacità di garantire il rispetto del principio di responsabilità e del principio di solidarietà, dove il primo riguarda la capacità di rispondere delle proprie scelte e il secondo riguarda la capacità di aiutare chi si trovi in condizioni di bisogno (democraziadeliberativa.biennaledemocrazia.it).

2.3. Federalismo municipale

Nel 1998 il comitato delle regioni esprimeva un parere in merito alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale tra gli enti locali secondo cui "attraverso l'adozione di nuove leggi, a livello nazionale ed europeo, i comuni e le regioni acquistano una crescente responsabilità nella gestione dei servizi di base e nella promozione della pianificazione strategica e di uno sviluppo comunale sostenibile. Strutture sempre più

decentralizzate favoriscono la vicinanza ai cittadini e contribuiscono così a meglio utilizzare le potenzialità per aumentare l'efficienza e la responsabilità democratica". Quattro anni dopo in Italia si assisteva alla riforma del titolo V della costituzione (l. cost. 3/2001) che si proponeva di riconsiderare e potenziare il ruolo amministrativo degli enti locali grazie all'introduzione del principio di sussidiarietà verticale "in virtù del quale le funzioni amministrative sono svolte, di regola, dai comuni, salvo che, per esigenze di carattere unitario, siano attribuite ai livelli di governo superiori" (Alesio, 2011: p.2). La riforma del titolo V della Costituzione prevedeva altresì l'introduzione del principio di proporzionalità diretta, secondo cui le imposte devono andare a beneficio dell'area in cui sono riscosse e non essere incamerate tutte dal governo centrale per poi essere ridistribuite. In realtà, come spesso accade, bisogna attendere alcuni anni prima di vedere adottate misure concrete volte all'attuazione dei principi normativi contenuti nella riforma. L'iniziativa a tal proposito è piuttosto recente e si può dire abbia avuto avvio con la presa di conoscenza da parte degli enti locali, in particolare dai comuni, della necessità di associare alcune funzioni per poter far fronte alla capacità di garantire maggiori servizi in modo diretto ai cittadini, come previsto dalla maggiore autonomia e valorizzazione delle funzioni comunali attribuita dalla legge.

La necessità di associarsi nasce dalla struttura comunale piuttosto polverizzazione che caratterizza il territorio italiano e che impedisce a molti piccoli comuni di acquisire le nuove competenze amministrative. Considerando che "i nuovi conferimenti funzionali e la contestuale domanda da parte dei cittadini alle amministrazioni locali di servizi sempre più adeguati sotto il profilo della qualità, presuppone da parte di queste ultime, un alto grado di preparazione tecnica e notevoli capacità amministrative e gestionali" (Alesio, 2011: p. 3) bisogna tenere presente che gli enti locali devono fare i conti anche con le limitate risorse finanziarie mettendoli veramente a dura prova la loro capacità di essere efficienti e funzionali. Il principio di sussidiarietà verticale stimato sulla carta sembra essere di difficile attuazione nella realtà e rischia di essere reso vano da impedimenti logistico – amministrativi. Allo stato attuale gli enti locali non si trovano nelle condizioni organizzative per attuare gli obiettivi strategici previsti dalla legislazione, per questo si ricorre sempre più alla gestione associata delle funzioni che sembra essere l'unica via per garantire il binomio qualità offerta-costi contenuti.

Ampio spazio alla trattazione della cooperazione intercomunale verrà dedicato nel prossimo capitolo, in questa sede viene privilegiata un'analisi dell'aspetto del reperimento delle risorse finanziarie, a seguito delle riforme del federalismo municipale. I problemi finanziari dei comuni rientrano in un progetto a più ampio spettro che riguarda la riduzione della spesa pubblica in generale e che per gli enti locali prende il nome di patto di stabilità. L'art. 14 del d.lgs. n. 78/2010 cita "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: [...] i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012". Ancora, "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e successivi i trasferimenti dovuti agli enti locali che risultino inadempienti nei confronti del patto di stabilità interno sono ridotti, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato". Come si evince da questo articolo l'obiettivo è un forte contenimento della spesa per l'esercizio della funzione amministrativa e la gestione associata delle funzioni tra enti locali ancora una volta sembra essere la risposta più efficiente a tale problema.

2.3.1. Analisi del decreto legislativo n. 23/2011 sul federalismo municipale

Il d.lgs. n. 23/2011, emanato in attuazione degli articoli 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n.42/2009, recante "disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", definisce una nuova struttura del regime delle entrate dei comuni italiani e dei meccanismi che le regolano disciplinando il rapporto economico tra lo Stato e gli enti locali per garantire ai comuni nuove entrate attraverso forme di tassazione versate e trattenute a livello locale e il conseguente superamento graduale dell'attuale sistema di finanziamento basato su trasferimenti dal bilancio dello Stato. Questo decreto comporta la cancellazione di trasferimenti statali ai comuni ma allo stesso tempo permette a questi ultimi di utilizzare leve fiscali proprie.

Tabella 3 – Entrate erariali devolute ai comuni e imposte comunali (d.lgs. n. 23/2011)

[Petretto , 2011: p. 1]

Il decreto in oggetto disciplina la devoluzione ai comuni (facenti parte delle regioni a statuto ordinario) del gettito derivante da alcuni specifici tributi statali inerenti al comparto territoriale e immobiliare. Nello specifico si prevede una fase transitoria dal 2011, anno a partire dal quale i trasferimenti ai comuni non perverranno più dal capitolo di spesa statale ma da un fondo denominato sperimentale di riequilibrio (FSR) istituito per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione della fiscalità immobiliare. Questo fondo, la cui durata è stata fissata a cinque anni, e rimarrà attivo fino a quando non verrà introdotto il fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009, aiuterà a gestire il passaggio graduale al federalismo fiscale. L'FSR comprende alcuni tributi connessi alla fiscalità immobiliare ed è stato suddiviso in due sezioni dove la prima raccoglie le entrate connesse all'imposizione indiretta e ai tributi speciali catastali che vengono di seguito riportati:

- 30% del gettito dell'imposta di registro²⁷ ed imposta di bollo²⁸ sugli atti traslativi della proprietà di beni immobili;
- 30% delle imposte ipotecaria e catastale²⁹, ad eccezione di quelle relative agli atti soggetti a IVA (mentre le imposte ipotecarie e catastali versate per atti soggetti ad IVA rimangono attribuite allo Stato);

²⁷ Si tratta di un'imposta indiretta che si applica su atti tra i quali quelli relativi alla compravendita e alla locazione di immobili.

²⁸ Si tratta di un'imposta dovuta su atti tra i quali rientrano, a titolo esemplificativo, gli atti aventi ad oggetto il trasferimento ovvero la costituzione di diritti reali di godimento su beni immobili.

- imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- i tributi catastali speciali³⁰;
- tasse ipotecarie;

la seconda sezione è invece costituita da:

- 100% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- 21,6% della cedolare secca sugli affitti.

Le modalità di alimentazione e di riparto del FSR e la determinazione delle quote dei tributi che spettano ai singoli comuni sono determinate con decreto del ministro dell'interno in accordo con le autonomie locali. Nella ripartizione si prevede che una quota pari al 30% della dotazione del fondo sia ridistribuita tra i comuni in base al numero degli abitanti e una quota pari almeno al 20% sia riservata, invece, in via esclusiva ai piccoli comuni.

La seconda fase, a partire dal 2014, prevede l'introduzione della nuova imposta municipale unica (IMU), legata al possesso e al trasferimento degli immobili che raggrupperà gli attuali tributi comunali relativi al patrimonio immobiliare come ICI, addizionale Irpef, ecc. Secondo quanto disposto dall'art. 3 della norma in oggetto sarà inoltre possibile, a discrezione di ciascuna amministrazione, optare anche per l'adozione dell'imposta municipale secondaria che sostituirà le imposte già esistenti come TOSAP, COSAP, tassa pubblicità, canone per gli impianti pubblicitari, ecc.

²⁹ Si tratta di tributi dovuti a seguito di atti civili, giudiziali o amministrativi, tra vivi o a causa di morte (compravendite, donazioni, sentenze o successioni, eredità, ecc.) che comportano il trasferimento di proprietà di immobili o che costituiscono, trasferiscono, modificano o estinguono diritti reali sugli stessi.

³⁰ Sono tributi dovuti per servizi ipotecari fruiti presso il Catasto come ad esempio la consultazione e la ricerca della nota di trascrizione di un atto, la richiesta di certificati ipotecari, la consultazione di atti ed elaborati catastali, la richiesta di estratti.

Figura 6 – Quadro sinottico della devoluzione dei tributi immobiliari

[<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/FI0418.htm>]

Secondo uno studio condotto dal senatore Marco Stradiotto³¹, è stato dimostrato che i cespiti immobiliari producono un'entrata molto disomogenea da comune a comune e, di conseguenza, è fondamentale adottare un consistente fondo perequativo di redistribuzione. L'utilizzo di tale fondo tuttavia rischia di rendere vani i fini del federalismo municipale. Prevedere una cassa di riequilibrio fa venire meno i presupposti principe del federalismo dato che in questo modo resterebbero in vigore i meccanismi di ripartizione delle risorse simili a quelli già esistenti. Proprio per evitare che il fondo perequativo svolga una mera funzione di “cuscinetto” e che i comuni si sentano in qualche modo tutelati a non gestire efficientemente le proprie risorse esso sarà istituito con lo scopo di riequilibrare il gettito fiscale tra i comuni ma secondo canoni di fabbisogno standard determinati in modo oggettivo in base al numero di residenti.

Nello studio sono stati considerati 92 comuni che nel 2010 hanno ottenuto di un trasferimento di 6.413.145.872 euro; secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 292 invece l'entrata stimata sarebbe di circa 5.967.690.831 euro, rimangono dunque 445 milioni di euro in meno che, rispetto ai 92 comuni considerati, comporterebbe benefici soltanto per

³¹ Per la consultazione dei dati tecnici e delle statistiche di riferimento si consiglia di visionare il sito <http://www.marcostradiotto.org/>

52 mentre gli altri 40 verrebbero penalizzati, e pertanto dovranno attingere dal fondo perequativo di riequilibrio per garantirsi le entrate necessarie a gestire i servizi. A tal proposito è stata prevista una gestione speciale per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per i quali è stato disposto che le modalità di assegnazione siano differenziate, agevolate e forfetizzate. La norma pecca tuttavia di una disciplina piuttosto generica su questo aspetto perché il problema dei piccoli comuni (nella fattispecie con un popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) costituisce quasi il 75% dei casi in Italia e sarebbe quindi opportuno chiarire e individuare i principi in base ai quali dovranno essere adottati criteri differenziati per il riparto delle risorse del fondo. Il rischio è di trovarsi di fronte ad una insufficienza di risorse, non sufficienti a garantire stabilità finanziaria ai numerosi enti in oggetto.

Il decreto si propone, inoltre, di potenziare l'attività di gestione delle entrate comunali e l'attività di accertamento da parte dei comuni attraverso una serie di agevolazioni. E' prevista ad esempio l'attribuzione del 50% del maggior gettito ottenuto da attività di accertamento direttamente all'ente locale, il riconoscimento al comune interessato del maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto ed infine un potere più considerevole di accesso ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria.

A decorrere dal 2011, è prevista l'introduzione di un regime fiscale sostitutivo (con un'aliquota del 20%), che opera nella forma della cedolare secca, a favore dei proprietari di immobili ad uso abitativo dati in locazione. Si tratta di un'imposta che permette ai proprietari di immobili dati in locazione di adottare un regime sostitutivo dell'IRPEF, delle addizionali IRPEF³², dell'imposta di bollo³³ e dell'imposta di registro e che va pagata secondo gli stessi termini fissati per il versamento dell'IRPEF. Sono escluse le locazioni per esercizio di attività d'impresa, arte e professione e quelle realizzate da enti non commerciali. Vale la pena notare che, poiché la cedolare secca contiene anche l'addizionale regionale IRPEF, le regioni perderanno la corrispondente quota di gettito. I benefici apportati dall'introduzione della cedolare secca si riflettono nella semplificazione dell'imposizione delle unità immobiliari locate per uso abitativo, un vantaggio per gli inquilini poiché non è più a loro carico la quota dell'imposta di

³² IRPEF, addizionale regionale IRPEF e addizionale comunale IRPEF sono imposte dirette determinate in sede di dichiarazione dei redditi applicando alla base imponibile le aliquote corrispondenti. La base imponibile ai fini IRPEF e relative addizionali sono determinate applicando al canone annuo di locazione una riduzione forfetaria del 15% (che per i fabbricati situati nelle città di Venezia centro, isole della Giudecca, Murano e Burano viene portata al 25%)

³³ Si tratta di un'imposta indiretta dovuta per la registrazione del contratto.

registro ed inoltre, come segnalato in un articolo del Sole 24ore, “l'effetto di medio/lungo periodo dovrebbe essere quello di rendere più conveniente l'immissione di immobili sul mercato delle locazioni e di incoraggiare l'emersione dei canoni irregolari” (Zanardi, 2011). Di fatto la cedolare secca porterà un vantaggio anche ai comuni che vantano un alto numero di immobili affittati mentre comporterà uno svantaggio per tutti gli altri che dovranno quindi ricorrere al fondo perequativo.

Gli articoli 7 e 8 entrano nel merito del federalismo fiscale municipale, disciplinando l'introduzione dell'imposta municipale. Viene ribadito che essa verrà introdotta in sostituzione, per la componente immobiliare, dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e le relative addizionali (specificando che per i beni immobili non locati il proprietario dovrà corrispondere l'imposta municipale propria mentre, in caso di locazione, dovrà corrispondere l'imposta municipale ad aliquota ridotta nonché l'IRPEF e le relative addizionali), l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Considerando che la norma prevede come presupposto dell'imposta municipale il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e il trasferimento degli stessi, vale la pena ricordare che il nostro ordinamento tributario considera il possesso di immobili un presupposto per l'applicazione di imposte dirette, mentre il trasferimento presupposto per l'applicazione di imposte indirette. Qualche dubbio sorge a questo punto in relazione alla natura della suddetta imposta municipale in quanto, come abbiamo visto, viene introdotta in sostituzione contemporaneamente ad imposte dirette, imposte indirette³⁴, tasse e tributi speciali.

La disciplina dei criteri per la determinazione della base imponibile per il calcolo dell'imposta stabilisce che, se gli immobili sono adibiti ad abitazione principale o sue pertinenze, l'imposta non viene applicata. Viene altresì stabilito che l'aliquota dell'imposta debba essere stabilita mediante decreto del presidente del consiglio dei ministri, tuttavia i comuni hanno la possibilità di portarla in aumento o in diminuzione fino ad un massimo di 0,3 punti percentuali. L'aliquota può inoltre essere ridotta del

³⁴ Le imposte dirette hanno come presupposto oggettivo il possesso di un reddito o di un patrimonio, colpiscono direttamente la capacità contributiva del soggetto passivo e vengono determinate in base al principio di progressività. Le imposte indirette, invece, colpiscono la ricchezza nel momento in cui viene trasferita, consumata o prodotta e sono imposte proporzionali caratterizzate dalla presenza di un'aliquota costante stabilita dalla legge.

50% nel caso in cui l'immobile sia locato oppure relativo all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni.

L'art 9 identifica come soggetti passivi dell'imposta municipale propria il proprietario o titolare di un diritto reale su immobili, il concessionario, nel caso di concessione su aree demaniali e l'utilizzatore per tutto il periodo del contratto leasing. I commi successivi si soffermano sulle modalità di calcolo e le modalità di versamento che prevedono anche la possibilità di pagamento rateale senza maggiorazione di interessi. L'articolo si occupa infine di determinare i casi esenti dall'imposta municipale propria (già esentati dall'ICI) che, nello specifico, vengono individuati in:

- immobili posseduti dallo Stato ed enti locali;
- fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9 (ad esempio stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei, fari, semafori, luoghi pubblici di culto, cimiteri, etc.);
- fabbricati di proprietà della santa sede;
- fabbricati appartenenti agli stati esteri e alle organizzazioni internazionali;
- terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate.

L'art. 11 si sofferma su un aspetto di particolare interesse che riguarda l'imposta municipale secondaria facoltativa. Si tratta di un'imposta che non riguarda gli immobili ad uso abitativo e può essere introdotta da ciascuna amministrazione locale per sostituire le seguenti forme di prelievo:

- la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni;
- il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari;
- l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

I comuni potranno inoltre, mediante adozione di regolamenti proprio, stabilire eventuali esenzioni o agevolazioni.

L'art. 14 va a chiarire alcuni punti come la non deducibilità dell'istituita imposta municipale propria dalle imposte erariali sui redditi e dall'IRAP e l'applicabilità di quanto detto finora per i comuni che si trovano nelle regioni a statuto ordinario. Per i comuni delle regioni a statuto speciale si dovrà verificare la conformità con gli Statuti che le disciplinano. In ultima istanza la norma chiarisce che lo scopo del decreto è di assicurare in via transitoria, l'autonomia di entrata dei comuni garantendo anche l'istituzione di una banca dati all'interno della quale siano contenuti tutti i dati necessari

a dare attuazione al federalismo fiscale. L'accesso a questa banca dati permetterà di incentivare il ruolo dei comuni nella lotta all'evasione, inoltre è previsto che ad essi sia assegnato il 50% dei proventi derivanti dalle loro attività di accertamento (quota che, con il d.lgs. n. 138/100, è stata aumentata al 100%).

Una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sarà istituita per valutare le conseguenze di queste misure sul livello della pressione fiscale e si rimanda ad un successivo decreto legislativo correttivo il compito di disciplinare il riparto del fondo perequativo ed individuare le fonti di finanziamento dei comuni al fine della determinazione dei fabbisogni standard. Si demanda all'ultimo comma la disposizione che il provvedimento entri in vigore il 1° gennaio 2011.

La particolare condizione in cui versa l'economia mondiale e in particolare l'andamento dei conti pubblici italiani hanno indotto il governo ad emanare un ulteriore decreto per poter rispettare le previsioni di pareggio di bilancio previsto per il 2013 e gli accordi presi con l'Unione Europea. Si tratta nello specifico del decreto n. 201/2011, convertito con modifiche dalla legge n. 214/2011, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

La norma in esame si occupa di rivedere le misure in materia di pensioni, di contenimento dei costi degli enti pubblici e di trasferimenti agli enti locali, e prevede la soppressione di enti e organismi e la riduzione dei costi di funzionamento di autorità indipendenti, province e altri enti pubblici.

La grande novità però è rappresentata dall'entrata in vigore anticipata e in via sperimentale dell'imposta municipale propria in sostituzione dell'ICI che, questa volta però, viene estesa anche alle abitazioni principali³⁵ aumentando così la base imponibile. L'imposta verrà introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2012 e verrà mantenuta per il triennio 2012-2014, rinviando al 2015 l'applicazione dell'IMU definitiva. Oggetto di modifica è stata anche l'aliquota che viene ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e relative pertinenze. I comuni continuano a mantenere il potere di portare in aumento o in diminuzione la suddetta aliquota fino a 0,2 punti percentuali, fatta eccezione per gli immobili non produttivi di reddito fondiario, per quelli posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società e nel caso di immobili locati per i quali i comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4 per cento. E' prevista una detrazione per l'IMU calcolata sull'abitazione principale fino a 200 euro che può essere

³⁵ L'abitazione principale è costituita dall'immobile iscritto nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente.

integrata da un'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio convivente minore di 26 anni, fino ad un massimo di 400 euro. Mentre il gettito derivante dall'IMU sulla prima casa viene trattenuto per intero dai comuni, in tutti gli altri casi allo Stato spetta una quota del 50 per cento. Sotto l'aspetto fiscale i comuni non traggono particolare vantaggio in termini di risorse poiché il maggior gettito viene completamente compensato dalle variazioni del fondo sperimentale di riequilibrio e dai trasferimenti statali e regionali. Il vantaggio può essere inteso in termini di aumento dei margini di autonomia di variazione delle aliquote ma questo non sembra essere sufficiente a garantire una copertura dei rischi; infatti, non essendo possibile stimare a priori, attraverso calcoli matematici, il valore delle nuove entrate garantite dall'IMU i comuni corrono il rischio sovrastimare il gettito in questo primo anno sperimentale e questo comporterebbe una forte perdita di risorse. D'altro canto una sottostima comporterebbe una politica di aumento delle aliquote non giustificata dall'effettiva valutazione dei tagli.

Capitolo 3

LE FORME DI AGGREGAZIONE INTERCOMUNALE

3.1. Il contesto europeo

Il processo di ammodernamento del settore pubblico che interessa l'Italia e l'Europa, in particolar modo negli ultimi anni, sta mettendo a dura prova gli enti locali che devono rivedere l'organizzazione delle loro strutture al fine di poter recepire i principi federalisti e di decentramento amministrativo. Il rischio è di aggravare la precaria condizione di frammentazione dei governi urbani, soprattutto in Italia a “seguito della soppressione del ministero per i problemi delle aree urbane negli anni novanta” (Allulli, 2010: p. 12).

Le amministrazioni locali, soprattutto quelle di piccole dimensioni, si trovano oggi a fare i conti con risorse finanziarie limitate, costi elevati per garantire i servizi locali, risorse umane insufficienti e non specializzate, limitata capacità progettuale e di innovazione nonché scarsa forza contrattuale nelle negoziazioni con soggetti terzi (Fiorillo e Robotti, 2006; Zuffada, 2002). Proprio a causa di questi problemi si sta diffondendo la propensione a ricorrere a forme di cooperazione e associazionismo intercomunale. Lo scopo è sfruttare le economie di scala derivanti da dimensioni istituzionali più grandi che permettono di erogare servizi comuni attraverso forme di collaborazione.

La presenza di un vivace tessuto di autonomie locali e la discontinuità della loro distribuzione sono elementi che hanno sempre caratterizzato la struttura istituzionale non solo dell'Italia ma anche della maggior parte degli stati dell'Unione Europea. L'80% dei comuni di trova in sole 5 nazioni: Francia (36.682 comuni), Germania (12.339 comuni), Spagna (8.115), Italia (8.094), Repubblica Ceca (6.249)³⁶. La necessità di ricorrere a forme associative per molti paesi dipende dalla diversa distribuzione demografica nelle aree urbane. Nei paesi in cui il rapporto numero di abitanti/comune è superiore alle 30.000 unità è meno sentita la necessità di ricorrere a forme di cooperazione intercomunale. La realtà comunale italiana è composta da poco più di 8.000 comuni, di cui soltanto 136 hanno una popolazione superiore ai 50.000 abitanti. In Inghilterra e Galles il comune medio ha 151.110 abitanti, a Cipro 1.510

³⁶ Dati raccolti dal sito del consiglio delle regioni e delle municipalità europee www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf

abitanti e in Francia 1.750. Nel caso di Cipro il problema è più rilevante perché la dimensione demografica non permette di garantire una gestione efficace ed efficiente nell'erogazione dei servizi.

Secondo l'associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), in alcuni paesi europei le prime normative adottate in materia di associazionismo intercomunale hanno radici lontane. In Belgio, ad esempio, risalgono addirittura all'ultimo ventennio dell'Ottocento, in Francia agli anni Venti. Alcuni paesi del nord Europa hanno perfino soppresso i comuni con un numero esiguo di abitanti.

In Belgio il risultato è stato ridurre il numero dei comuni a 589, raggruppati in 3 regioni suddivise a loro volta in 10 province. La Danimarca è passata da 1.388 a 275 comuni e ha ridotto le province da 22 a 14. Il Regno Unito ha ridotto i comuni da 1.830 a 486. La Germania nel corso degli anni Settanta è passata da 25.000 a 8.500 comuni. Ormai tutti i paesi hanno optato (o prevedono di farlo) per politiche di accorpamento e processi di aggregazione perché “senza risorse si può fare forse poesia ma non sviluppo di un territorio” (Adani, 2010).

In Francia, Lussemburgo e Italia i processi di accorpamento municipale sono stati accolti con qualche difficoltà a causa del timore, da parte degli enti locali, di perdere autonomia e potere. In Francia il problema è consistente: 65 milioni di abitanti sparsi in 36.682 comuni, di cui il 74 per cento con una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. Nei comuni con meno di 1.000 abitanti risiede soltanto il 15% della popolazione (Alesio, 2011). La questione è stata parzialmente risolta attraverso l'introduzione del principio di volontarietà, offrendo in altre parole ai comuni la possibilità di scegliere se condurre una gestione associata dei servizi oppure no. Forse spinti dalla consapevolezza di avere potere decisionale in materia e incoraggiati dalle nuove norme che permettono loro di imporre nuove imposte, la quasi totalità ha aderito e oggi più del 90% dei comuni francesi è parte di una forma di cooperazione intercomunale.

Anche la Spagna, come Italia e Francia, deve fare i conti con la questione dei piccoli comuni. Su un totale di 8.116 comuni, quelli con meno di 5.000 abitanti sono ben 6.881, di cui oltre la metà presenta una popolazione inferiore ai 500 abitanti³⁷. Anche in questo caso l'ostacolo nasce dall'ostilità all'uniformismo e da una struttura articolata su una pluralità di livelli territoriali. A differenza di altri paesi tuttavia, i comuni sono guidati da una logica bottom-up. La natura frammentata del sistema delle amministrazioni,

³⁷ I dati sono stati reperiti sul sito del ministero delle politiche territoriali e dell'amministrazione pubblica spagnolo al seguente link: <http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>

l'eterogeneità della realtà politico-territoriale e degli assetti geomorfologici hanno spinto la Spagna ad emanare numerose riforme negli ultimi due decenni per cercare una formula di governo adeguata. Sfortunatamente né il recente patto locale né il libro bianco per la riforma del governo hanno saputo trovare una soluzione idonea e per questo è diventato sempre più attuale il tema dell'associazionismo comunale (Gambino, 2008). Attualmente l'associazionismo comunale in Spagna è organizzato in:

- comarcas, un'aggregazione di più municipalità accomunate da contiguità territoriale che prevede una gestione associata di servizi sociali, culturali ed economici;
- mancomunidades, che a differenza delle prime sono una forma volontaria di associazionismo e si riferiscono all'esecuzione di opere e servizi, non a finalità istituzionali;
- consorzi, anch'essi una forma volontaria di associazionismo costituiti da amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo.

Il problema di questi livelli amministrativi è che non è sempre chiara la loro identità. Spesso le loro competenze si sovrappongono e per questo sono ancora poche le comunità autonome spagnole che hanno deciso di iniziare ad adottare istituzioni associative comunali.

Nonostante la Spagna si appresti solo recentemente all'implementazione di questo tipo di iniziative, rappresenta un buon terreno di sviluppo per le forme di cooperazione intercomunale. Un buon incentivo è dato dalla possibilità offerta alle province di trasferire le loro competenze ai comuni tutte le volte che questi ultimi si associano in unione.

In Germania la cooperazione intercomunale è una realtà che ha iniziato a muovere i primi passi già dall'immediato dopoguerra. Oggi è diventata una scelta condivisa in tutto il territorio, soprattutto al fine di ridurre i costi dell'amministrazione pubblica, grazie alla condivisione di funzioni amministrative e all'aumento delle prestazioni dei comuni più piccoli. In seguito alle riforme degli anni Sessanta-Settanta il numero dei comuni è stato ridotto di quasi due terzi e più dell'80% di quelli con meno di 10.000 abitanti è entrato a far parte di un progetto di cooperazione intercomunale con carattere obbligatorio e stabile.

Uno dei modelli di cooperazione più diffusi è costituito dalle convenzioni di diritto pubblico. Si tratta di istituzioni che prevedono il trasferimento di funzioni specifiche tra comuni, senza la necessità di creare un nuovo soggetto giuridico. Una seconda modalità

è invece data dall'unione di scopo, in questo caso si tratta di un ente autonomo che può essere costituito da comuni, enti locali, enti pubblici o privati e persone fisiche.

Spesso in Germania si preferisce ricorrere a forme di cooperazione privatistica a causa della rigidità legislativa delle forme pubbliche e per questo non è possibile quantificare con certezza il numero di istituzioni esistenti. Nonostante la funzione amministrativa spetti principalmente ai länder, in Germania il peso degli enti comunali è maggiore, soprattutto se si considera che essi sono autorizzati a rappresentare e gestire alcuni interessi anche per conto dello stato. Sarà probabilmente dovuta a ciò la rigidità della disciplina legislativa in materia (Di Martino, 2011).

3.2. Il contesto italiano

In Italia il tessuto comunale non si è evoluto molto dai tempi del medioevo. Il paese è tutt'ora caratterizzato da frammentazione e dispersione strutturale che deriva dall'evoluzione delle numerose e piccole comunità rurali che risalgono al periodo tra il XV e il XVII secolo. La costituzione stessa, forte di questa consapevolezza, all'art. 5 riconosce e promuove le autonomie locali e ne attua il più ampio decentramento.

In Italia ci sono migliaia di piccole realtà comunali con potenzialità culturali, storiche, turistiche ed industriali rimaste inespresse perché le piccole dimensioni, e quindi il bacino d'utenza troppo ristretto, non ne permettono la valorizzazione.

Con la consapevolezza che in questo modo si stavano perdendo occasioni di sviluppo per il paese, a partire dagli anni Settanta sono state incentivate una serie di iniziative volte a favorire l'accorpamento degli enti locali. Nonostante ciò, come si evince dalla figura 7, a differenza del successo francese e tedesco, il numero dei comuni italiani non è diminuito di molto nel tempo, anzi è aumentato. Siamo passati da 7720 comuni nel 1861³⁸, anno dell'unità d'Italia, agli 8094 del 2010.

Il mancato cambio di tendenza sembra essere attribuito ad una burocrazia legislativa che spesso è più che altro un ostacolo nelle adozioni di tali iniziative. Inoltre non va dimenticato che, secondo quanto previsto dall'art. 114 della costituzione italiana, gli enti locali in Italia possiedono forte autonomia e chiedere loro di mettere in discussione la propria esistenza è una questione ostica.

³⁸ Non bisogna dimenticare che nel 1861 i territori del Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto non facevano parte dell'Italia per cui il territorio non è lo stesso di quello considerato negli studi degli anni più recenti.

Figura 7 – Comuni, piccoli comuni e popolazione residente dal 1861 al 2010

[Fonte: Elaborazione IFEL – Ufficio studi autonomie locali e sistemi territoriali su dati ministero dell'agricoltura, industria e commercio e Istat]

Secondo alcuni studi del “gruppo consulenti in organizzazione” (CO gruppo)³⁹ la questione è che “a differenza del passato, oggi di fronte al crescente fenomeno di decentramento di funzioni e servizi statali e regionali, il problema della capacità di gestire ed erogare servizi con efficienza ed efficacia è diventato cruciale” (CO gruppo, 2001). Questo è vero soprattutto se consideriamo che, alla luce delle recenti disposizioni normative, gli enti locali non ricevono più i trasferimenti statali di cui beneficiavano in passato e devono pertanto essere in grado di reperire le risorse economiche necessarie in maniera autonoma. In altre parole possiamo ritenere che gli enti locali oggi siano più autonomi ma meno autosufficienti.

In Italia ci sono più di 8.000 comuni, la maggior parte concentrata nelle regioni settentrionali. Lombardia e Piemonte da sole ne contano circa 2.700 mentre, fatta eccezione per Campania e Veneto, le altre regioni non superano i 500 comuni.

³⁹ CO gruppo è una società di ricercatori universitari e di consulenti che operano da più di vent'anni a fianco di politici, imprenditori e manager pubblici e privati per studiare i loro problemi di governo e di gestione delle organizzazioni e per aiutarli a realizzare i loro obiettivi

Figura 8 – Distribuzione comuni italiani – 2011

[Fonte: Ancitel]

Un'aggravante alla già problematica situazione italiana è data dalla consistente presenza dei piccoli comuni, definiti tali quando il numero di abitanti è pari o inferiore a 5.000 unità⁴⁰. Si tratta di un problema particolarmente sentito considerando che costituiscono il 70% dei casi e dove risiede soltanto il 19% della popolazione.

Un ulteriore problema con cui deve confrontarsi l'Italia è la forte disomogeneità nelle dimensioni demografiche e territoriali dei comuni. Considerando gli estremi abbiamo un comune con appena 32 abitanti (Pedesina, Lombardia) e un altro che conta 2.796.102 (Roma). Abbiamo un comune con un'estensione di 0,15 km² (Fiera di Primiero, Trentino Alto Adige) e un altro di 1287,36 km² (Roma).

Secondo dati Istat del 2011 ci sono ben 50 comuni in Italia con una popolazione che va da 33 a 100 abitanti.

Sorge spontaneo chiedersi come sia possibile essere in grado di fornire servizi ad un bacino d'utenza così limitato.

⁴⁰ La soglia dei 5.000 abitanti è l'indicatore più diffuso per identificare i piccoli comuni. Tuttavia alcune regioni seguono una disciplina autonoma: la Lombardia definisce piccoli comuni quelli fino a 2.000 abitanti (L.R. 11/2004); Sardegna (L.R. 12/2005) e Friuli Venezia Giulia (L.R. 1/2006) fissano la soglia a 3.000 unità.

Figura 9 – Distribuzione piccoli comuni – 2011

[Fonte: Ancitel]

Osservando la distribuzione dei piccoli comuni nel territorio italiano si evince che dal 1861 ad oggi, nonostante il loro numero sia lievemente diminuito, rimangono una realtà molto diffusa.

Molti piccoli comuni sono concentrati nella parte nord orientale del paese, territorio non considerato ai tempi dell'unità d'Italia perché inizialmente non annesso. Le regioni Lombardia, Valle d'Aosta, Piemonte, Abruzzo, Molise, Calabria e Sardegna rimangono un'area di forte concentrazione mentre Emilia Romagna e Puglia hanno sensibilmente ridotto la presenza di piccoli comuni rispetto al passato. Tra i dati spicca in particolare il caso della Valle d'Aosta dove ben 73 comuni su 74 hanno meno di 5.000 abitanti. Seguono Piemonte, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Molise e Sardegna dove la percentuale di piccoli comuni supera l'80%.

Un altro interessante dato da analizzare è il posizionamento geografico dei piccoli comuni. Soltanto il 22% si trova in pianura mentre il 78% si trova in territori collinari, montuosi o appartenenti ad aree naturali protette.

Figura 10 – Piccoli comuni e popolazione residente dal 1861 al 2010

[Fonte: elaborazione IFEL – Ufficio studi autonomie locali e sistemi territoriali su dati ministero dell'agricoltura, industria e commercio e Istat]

Non potendo contare solo sui proventi del turismo o su una maggiore pressione fiscale, negli ultimi anni per sopravvivere queste piccole comunità hanno iniziato ad organizzarsi in forme di cooperazione e di associazionismo che permettono di usufruire di economie di scala e di ottimizzare così la gestione dei servizi.

La ricerca di nuovi sistemi di governance locale è una reazione naturale alla progressiva diminuzione delle risorse disponibili e consente agli enti locali di interagire fra loro in maniera ordinata.

La tendenza ad aderire a forme di associazione intercomunale risponde anche all'esigenza di applicare il principio di sussidiarietà sancito dall'UE e dal titolo V della costituzione italiana, secondo cui le competenze decisionali devono essere affidate agli enti territorialmente e funzionalmente più vicini ai cittadini. In questo senso, il ruolo strategico svolto dai comuni, in un'ottica di cooperazione, permetterebbe l'ottimizzazione dell'uso delle risorse finanziarie, umane ed organizzative a disposizione di questi enti.

Se da un lato la riorganizzazione del territorio sembra essere la via di salvezza per molti piccoli comuni, dall'altro lato bisogna considerare che nuove forme di associazionismo “producono inevitabilmente una maggiore complessità del governo locale e più elevati costi di transizione [...], la moltiplicazione dei livelli non è esente da rischi di competizione, conflittualità, dispersione di responsabilità e minore trasparenza”

(Lorenzini e Rabellotti, 2010: p. 174). Bisogna tuttavia ricordare che la cooperazione intercomunale permette ai comuni di mantenere la propria autonomia e, considerando che uno dei principali timori dei comuni è proprio quello di perdere la propria indipendenza, si auspica che questo possa essere lo strumento d'incentivo adatto.

Incoraggiare le forme associative intercomunali, quali ad esempio le unioni di comuni, è importante al fine di consentire a tutti i comuni di superare i propri confini amministrativi, di diventare nodi centrali con pari importanza all'interno di una grande rete e di compiere così un passo decisivo verso il federalismo funzionale (Messina, 2009).

La decisione non è semplice da adottare perché “il problema della gestione associata è riuscire a migliorare un servizio contestualmente ad un contenimento della spesa e all'importante vincolo di mantenere più coerente possibile la rappresentanza politica delle giurisdizioni” (Solari, 2012). Bisogna dunque analizzare con cautela benefici e svantaggi, in funzione alle proprie caratteristiche ed esigenze.

Secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, sono previste le seguenti forme di cooperazione e gestione associata degli enti locali:

- unioni di comuni: secondo l'art. 32 “le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”;
- convenzioni: secondo l'art. 30, “gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati”;
- consorzi, secondo l'art. 31, “gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio”;
- comunità montane, secondo l'art. 27 sono definite come “unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali”.

Le unioni di comuni sembrano essere la soluzione potenzialmente più efficace per affrontare i problemi strutturali dei piccoli comuni ed è proprio da questa consapevolezza che stato e regioni si muovono in prima linea per incentivarne l'implementazione.

3.2.1. *La comunità montana*

La comunità montana è un ente locale di diritto pubblico, dotato di autonomia statutaria ed istituito per l'esercizio di funzioni in forma associata. E' un ente costituito da comuni con caratteristiche montane o parzialmente montane⁴¹, non obbligatoriamente appartenenti alla stessa provincia ma necessariamente appartenenti alla stessa regione, con lo scopo di promuovere e valorizzare il territorio montano. Non possono far parte di una comunità montana i comuni con più di 40.000 abitanti e i capoluoghi di provincia, salvo diversa disposizione di legge regionale (Barusso, 2008: p. 100).

Il loro riconoscimento è sancito dalla costituzione all'art. 44 secondo cui "la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane" e dall'art. 118 in cui si affronta il principio di sussidiarietà, ma sono state ufficialmente costituite soltanto con la legge n. 1102/1971.

Le prime forme equiparabili alle comunità montane sono i consigli di valle, istituiti a metà del XX secolo. Questi enti nascono dall'esigenza di garantire una maggiore efficacia ed articolazione nell'intervento pubblico a favore delle popolazioni residenti nei territori montani. I consigli di valle prevedevano la suddivisione delle aree montane in zone omogenee (cosiddetta zonizzazione) e la creazione di soggetti pubblici aventi poteri di intervento per la zona montana di riferimento (Caringella, Giuncato, Romano, 2007: p. 251).

Per attuare il principio costituzionale dello speciale sostegno alla montagna si è cercato, agli inizi degli anni Settanta, di dare ai consigli di valle una sorta di formalizzazione istituzionale. La legge n. 1102/1971 ne sancisce il riconoscimento formale, attribuendone un ruolo di valorizzatore e promotore delle aree montane, ma senza che ciò comporti il riconoscimento di alcun potere ufficiale.

Successive leggi nel corso degli anni Settanta hanno riconosciuto alle comunità montane competenze in materia di istruzione e sanità, ampliandone i ruoli amministrativi e di gestione, ma è solo con il piano di riordino degli enti locali contenuto nella legge n. 142/1990 che viene riconosciuta alla comunità montana la qualifica di ente locale.

Con il d.lgs n. 112/1998 la comunità montana viene equiparata agli altri enti locali e viene inoltre prevista la realizzazione di un fondo nazionale per la montagna. La

⁴¹ Nei comuni parzialmente montani la popolazione residente costituisce almeno il 15% della popolazione complessiva (Caringella, Giuncato, Romano, 2007: p. 251).

disciplina delle comunità montane è oggi affidata al testo unico degli enti locali (TUEL).

Per costituire una comunità montana è necessario che una legge regionale individui un territorio omogeneo che necessiti di forme di tutela territoriale. Successivamente è compito del presidente della giunta regionale emanarne il decreto che ne avvia l'istituzione. La legge regionale deve contenere la disciplina delle modalità di approvazione dello statuto, i piani di zona annuali e pluriennali, i criteri di ripartizione dei finanziamenti regionali ed europei e deve regolare i rapporti che intercorrono tra la comunità montane e gli altri enti che operano nel territorio.

Ciascuna comunità ha piena facoltà di stabilire la propria organizzazione interna purché nello statuto siano indicati gli organi, l'ambito di competenza e le modalità di realizzazione degli obiettivi. La comunità montana ha facoltà di intervenire con regolamenti propri, nei limiti dell'autonomia legislativa in suo possesso.

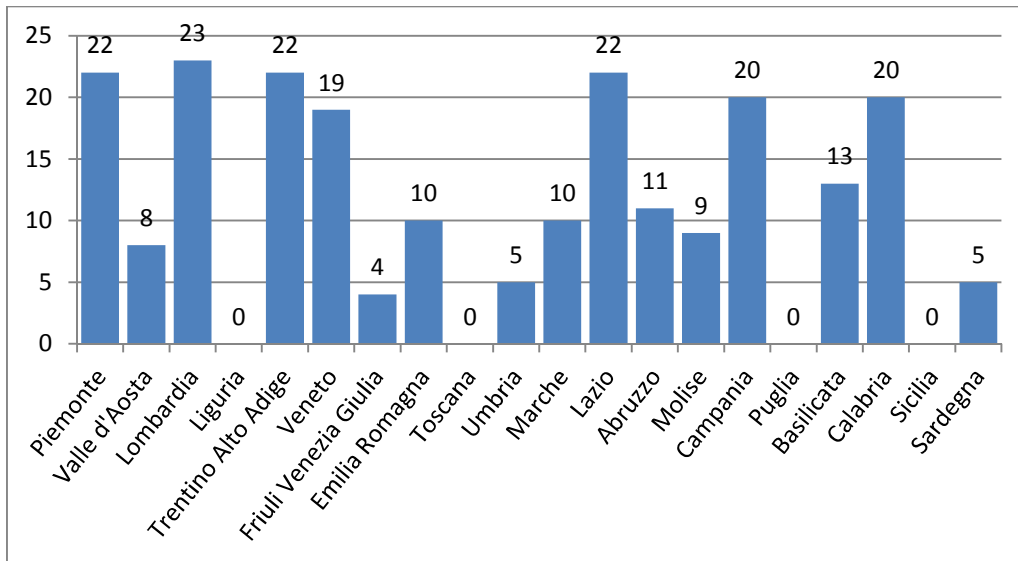
Statuto e regolamenti sono gli strumenti che fanno di una comunità montana un ente locale autonomo e indipendente.

Il TUEL prevede che le comunità montane abbiano un organo monocratico e due collegiali:

- presidente: coordina le attività ed ha la rappresentanza legale della comunità stessa. Questo ruolo può essere ricoperto anche dal sindaco di uno dei comuni della comunità;
- consiglio: ha la funzione di approvare lo statuto, i regolamenti e determinare l'indirizzo politico/amministrativo;
- giunta: è un organo esecutivo in quanto deve attuare le decisioni stabilite dal consiglio.

In Italia le comunità montane rappresentano una realtà diffusa, nonostante negli ultimi anni il loro numero sia diminuito. Nel 2006 erano circa 350, coinvolgevano 4.100 comuni e circa 13,5 milioni di abitanti. Secondo dati ANCI nel 2012 le comunità montane ammontano a 223 e coinvolgono 3243 comuni, poco meno del 50% dei comuni italiani. Questa riduzione è stata conseguenza della legge finanziaria del 2008 che ha imposto forte contenimento della spesa obbligando le regioni a riordinare e ridurre le comunità montane.

Figura 11 – Distribuzione comunità montane nelle regioni italiane nel 2013



[fonte: Istat]

Chiedersi come mai siano una realtà così diffusa è piuttosto banale: il 31% del territorio italiano è montuoso e il 41% collinare, assieme costituiscono più del 70% della superficie totale. La maggior parte delle comunità sono concentrate nel nord Italia poiché le regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, a causa della loro conformazione orografica, sono costituite da comuni interamente montani; in Valle d'Aosta 73 comuni su 74 esistenti appartengono ad una comunità montana, in Trentino 326 su 333. La Lombardia, il cui territorio è costituito solo per il 40% da montagne, rappresenta un'eccezione perché detiene il maggior numero di comunità montane d'Italia. Nel centro Italia è il Molise la regione con il più elevato numero di comunità montane. In Liguria, Toscana, Puglia e Sicilia recenti riforme regionali degli enti locali hanno eliminato l'ente della comunità montane soprattutto perché molti comuni appartenevano contemporaneamente sia ad unioni di comuni sia a comunità montane.

La maggior parte delle comunità montane sono costituite in media da dieci comuni, assai rare solo quelle che ne coinvolgono più di trenta.

Figura 12 – Comunità montane in Italia nel 2013

[fonte: comuniverso.it]

L'esistenza delle comunità montane è stata spesso oggetto di dibattiti e discussioni. Abolite in alcune regioni, abolite e successivamente reintrodotte in altre, ridotte in altre ancora, sono oggi presenti in tutte le regioni italiane fatta eccezione per Liguria, Toscana, Puglia e Sicilia.

Figura 13 – Distribuzione comunità montane per aree territoriali nel 2013

[fonte: Istat]

In merito alla loro natura giuridica la letteratura in passato si è suddivisa tra coloro che le consideravano consorzi di comuni e coloro che invece ne riconoscevano una vera

entità indipendente. Recentemente è stata sollevata la questione della loro eccessiva affinità con le unioni di comuni. Di fatto, oltre al territorio tipicamente montano e la possibilità di coinvolgere anche comuni di province diverse, sono pochi gli elementi di distinzione rispetto all'unione.

Con l'esigenza di contenere la spesa pubblica, a partire dal 2008 sono stati numerosi i tentativi legislativi finalizzati all'eliminazione delle comunità montane. Nel 2012, in sede di revisione della spesa pubblica (c.d. spending review del governo Monti), proprio riconsiderandone la similarità con le unioni, è stato deciso di convertire tutte quelle ancora esistenti in unioni di comuni.

3.2.2. *Il consorzio*

Istituito nel 1934 con il R.D. 383, il consorzio è stato la prima forma di cooperazione intercomunale italiana. Successivamente la normativa che ha regolato l'attività dei consorzi ha fatto capo a quella più generale sulle autonomie locali, il cui quadro normativo di riferimento è il d.lgs 267/2000, all'art. 31. La legge finanziaria 2010, n. 191/2009 ha previsto la soppressione dei consorzi di funzione.

Il consorzio rientra nella categoria dei consorzi amministrativi, caratterizzati per la loro natura di ente pubblico e quindi dotati di personalità giuridica.

La titolarità di personalità giuridica e il fatto che la costituzione di un consorzio comporti la nascita di un nuovo ente sono gli elementi di distinzione rispetto alla convenzione.

La sentenza del consiglio di stato, n. 2605 del 9 maggio 2001 indica che "il consorzio tra enti locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati".

Nella prassi questo ente, costituito da due o più enti locali di qualsiasi tipo, è istituito per la gestione di uno o più servizi e l'esercizio di funzioni strettamente amministrative. Possono essere attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale o attività per la gestione dei servizi sociali. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

Il consorzio può nascere su base volontaria, se costituito per volontà degli enti locali o può essere imposto coattamente dalla legge, qualora il legislatore ritenga vi sia uno specifico interesse della collettività da tutelare. I consorzi obbligatori non hanno libertà nel fissare il contenuto della convenzione e dello statuto e vengono costituiti solo quando sia a rischio un determinato interesse pubblico (si fa riferimento ad esempio a situazioni di instabilità economica o situazioni di calamità che compromettono la sicurezza della collettività).

A seconda che sia composto da enti locali dello stesso tipo oppure no, il consorzio può essere omogeneo o eterogeneo. Secondo quanto previsto dall'art 31 del TUEL posso partecipare anche enti pubblici non locali, dando vita ai cosiddetti consorzi misti.

Il consorzio viene costituito mediante una convenzione, con successiva redazione dello statuto ed approvazione da parte del consiglio comunale o provinciale di riferimento. Per l'approvazione è richiesta la maggioranza assoluta. Statuto e convenzione sono "espressione dell'autonomia organizzativa e funzionale degli enti partecipanti sui quali si fonda la struttura organizzativa del consorzio stesso" (Barusso, 2008: p: 119-120).

La convenzione deve specificare:

- i servizi e le funzioni affidati al consorzio;
- la durata, in quanto il consorzio non può essere istituito a tempo indeterminato;
- le forme di consultazione tra gli enti consorziati;
- i rapporti finanziari che intercorrono tra il consorzio e gli enti contraenti;
- obblighi e garanzie reciproche;
- le quote di partecipazione di ciascun consorziato;
- le procedure di recesso e scioglimento;
- le competenze degli organi consortili.

Lo statuto deve invece indicare:

- l'organizzazione del consorzio;
- nomina e funzionamento degli organi;
- atti fondamentali sottoposti all'approvazione dell'assemblea;
- eventuali precisazioni in materia di quote di partecipazione, determinazione della rappresentanza.

Gli organi consortili sono il presidente, il consiglio di amministrazione, l'assemblea, il direttore, l'organo di revisione. Gli unici organi previsti espressamente dall'art. 31 del TUEL sono l'assemblea e il consiglio di amministrazione mentre tutti gli altri sono stati introdotti in base a quanto indicato dalle norme in materia di aziende speciali, a cui i

consorzi fanno riferimento. L'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti locali associati, normalmente i sindaci e presidenti di provincia, ed ha il compito di eleggere consiglio di amministrazione e di approvare gli atti.

Il consorzio, come precedentemente indicato, è stata la prima forma associativa degli enti locali prevista dall'ordinamento italiano. Nel panorama nazionale questa figura ha sempre svolto un ruolo importante e numerose sono le esperienze positive.

Nelle Marche, per esempio, "ci sono comuni che hanno risparmiato incredibilmente sulle spese consorziando i servizi: è il caso dell'Unione Pian del Bruscolo, che in cinque anni ha tagliato i costi del 76,6%" (Pietro, 2009).

Figura 14 – Analisi SWOT della forma dei consorzi

[fonte: http://doc.sspal.it/bitstream/10120/1244/1/9_Ragadali_GestioneAssociata.pdf]

3.2.3. La convenzione

La convenzione è uno degli istituti più elementari e meno strutturati per l'esercizio associato delle funzioni e/o dei servizi previsti dal nostro ordinamento giuridico, in quanto consiste in un semplice accordo tra enti locali sulla gestione coordinata di funzioni e/o servizi. Si tratta di una forma associativa che si distingue per l'elevata flessibilità ma allo stesso tempo per il basso livello di integrazione.

La convenzione è uno strumento più flessibile rispetto ad altri "in quanto agisce in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli enti interessati, dando il via ad un processo che si presta ad essere attuato in modo graduale e che, peraltro, resta nel completo dominio degli enti locali convenzionati" (Alesio, 2011: p. 11).

La convenzione è stata introdotta con la legge n. 142/1990 per offrire ai comuni uno strumento di cooperazione più flessibile rispetto ai consorzi che, prima del 1990, erano l'unica forma di cooperazione esistente tra i comuni.

Nel rispetto degli obiettivi di economicità ed efficienza, l'attività amministrativa e le prestazioni di interesse pubblico possono essere gestite secondo due diversi modelli: l'istituzione di uffici comuni con personale distaccato o la delega di funzioni. La prima opzione prevede un ufficio già esistente, appartenente a uno degli enti che hanno aderito alla convenzione, in cui opera personale distaccato proveniente dagli enti partecipanti⁴². In questo caso “occorre ridisegnare l'organigramma e le funzioni di tutti gli enti, evidenziando la struttura comune, fermo restando che va comunque individuato il comune capofila (di solito l'ente sede dell'ufficio associato)” (Frieri, Gallo, Mordenti, 2012: p. 81). In alternativa si può adottare lo strumento della delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo per favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti. In ogni caso, a ciascun ente rimane la titolarità dei servizi e delle funzioni associate.

Le convenzioni, istituite per esercitare in forma associata le funzioni comunali, devono avere una durata almeno triennale. Alla scadenza, i comuni devono aver raggiunto significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione. In caso contrario saranno obbligati a esercitare le funzioni fondamentali mediante unione di comuni.

La condivisione del know how viene quindi attuata senza che si renda necessario costituire un nuovo soggetto giuridico. In questo modo si evitano “suddivisioni territoriali artificiali che, nell'espletamento di funzioni e servizi, non trovano riscontro in reali peculiarità geografiche o in particolari esigenze dell'utenza” (Venchi, 1991: p. 490).

Non sentire minacciata la propria autorità e dover sopportare minori oneri accessori sono elementi che hanno permesso alla convenzione di essere una forma di associazione con discreto successo.

Nata inizialmente come istituto rivolto in modo esclusivo a comuni e province, la convenzione è stata, nel corso del tempo, estesa a tutti gli enti locali.

Le convenzioni si distinguono in (Caringella, Giuncato, Romano, 2007: p. 272):

- convenzioni soggettivamente omogenee: quando gli enti locali sono dello stesso tipo;

⁴² Cfr. art. 114 del CCNL 2002-2005 per ulteriori dettagli circa la disciplina del distacco del personale da un ente locale all'altro.

- convenzioni soggettivamente eterogenee: quando la natura degli enti locali è differente.

Non essendo previsto né un numero minimo né un numero massimo per la sua costituzione, a seconda del numero di enti che ne fanno parte, la convenzione può essere bilaterale se conclusa tra due soggetti, o plurilaterale se l'accordo coinvolge più enti locali.

Di seguito alcune caratteristiche peculiari della forma associativa della convenzione:

- deve essere stipulata per iscritto, pena la nullità;
- sono stipulate solo tra enti locali (sono esclusi altri soggetti pubblici);
- viene adottata mediante delibera del consiglio;
- deve avere dei fini espressi: l'oggetto dell'accordo deve essere chiaro ed esplicito, ma può riguardare una pluralità di servizi e funzioni;
- deve avere una durata a tempo determinato che ammette in ogni caso la proroga;
- può essere monofunzionale o polifunzionale a seconda che regolamenti un singolo servizio/attività o più.

Infine, a seconda che la loro stipulazione sia determinata in modo libero dalle parti o venga imposta da un ente superiore (Stato o regione), vengono classificate in facoltative o obbligatorie. Queste ultime possono anche riguardare la gestione di un solo e determinato servizio ma, anche in questo caso, gli enti territoriali coinvolti possono essere soltanto comuni o province.

Il T.U. prevede che la convenzione costituita per un numero circoscritto di funzioni possa riguardare il segretariato comunale, il servizio finanziario, l'accertamento delle entrate, l'ufficio del direttore generale, la direzione dei lavori pubblici, la polizia municipale e gli uffici stampa.

E' compito del consiglio comunale o provinciale deliberare la convenzione. Nella delibera devono essere indicati le funzioni e i servizi in oggetto, la durata e gli obblighi delle parti coinvolte. Dovrà inoltre disciplinare i rapporti finanziari che intercorrono tra le parti, le garanzie e le forme di consultazione.

Figura 15 – Analisi SWOT della forma delle convenzioni

[fonte: http://doc.sspal.it/bitstream/10120/1244/1/9_Ragadali_GestioneAssociata.pdf]

3.3. L'unione di comuni

L'unione di comuni è una forma associativa dotata di autonomia statutaria, rivolta limitatamente ai comuni e istituita a tempo indeterminato. La disciplina è contenuta nell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000.

L'unione è costituita dall'aggregazione di una pluralità di comuni, solitamente contigui, che collaborano per l'esercizio coordinato di una pluralità di funzioni e servizi territoriali di loro competenza nell'ottica di una gestione efficiente delle funzioni comunali.

Questa forma associativa era già stata prevista dalla riforma degli enti locali con la legge n. 142/1990 che aveva provveduto ad eliminare la forma del consorzio facoltativo, sostituendola con l'unione di comuni.

L'unione di comuni non può essere imposta coattamente dalla legge o da enti locali gerarchicamente superiori ma nasce dalla volontà di un gruppo di comuni che ne fanno richiesta. Si distingue dalle altre forme associative contenute nel capo V del TUEL per essere un ente dotato di personalità giuridica e per avere la qualifica di ente locale, al pari di province, comuni, città metropolitane e comunità montane. La qualifica di ente locale permette che all'unione vengano attribuite deleghe di funzioni amministrative.

L'unione di comuni è "in parte assibilabile al consorzio, in quanto anch'essa configura, diversamente dalla convenzione, un nuovo ente". Dall'altro lato, le finalità sono più ampie in quanto "è volta ad una gestione in forma associata di una pluralità di funzioni e servizi sino a poter giungere alla gestione della quasi totalità degli stessi" (Barusso, 2008: p. 123). A differenza dei consorzi, che si pongono come "bracci operativi" (Fiorillo e Robotti, 2006: p. 37) delle volontà comunali, le unioni operano per conto dei comuni associati. L'unione è preclusa a province, comunità montane o altri enti locali diversi dai comuni.

Il limite demografico minimo per la costituzione di unioni di comuni è di 10.000 abitanti, salvo diverso limite stabilito dalla regione.

Per quanto riguarda la disciplina degli organi viene applicato lo stesso ordinamento previsto per i comuni. Il presidente dell'unione viene scelto tra i sindaci dei comuni aderenti e l'incarico viene assegnato a rotazione. Il presidente è il rappresentante legale e il responsabile dell'amministrazione, ha il compito di convocare e presiedere la giunta e di sovrintendere l'esercizio dei compiti attribuiti all'unione. Vi sono poi due organi collegiali che devono essere determinati dallo statuto e che solitamente corrispondono alla giunta e al consiglio. Sono composti da membri dei consigli comunali e delle giunte nel rispetto della rappresentanza delle minoranze politiche e sono titolari delle funzioni esecutive, di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

E' possibile che lo statuto preveda organi diversi ed aggiuntivi rispetto a quelli precedentemente indicati, ad esempio la conferenza dei sindaci dell'unione, il consiglio di amministrazione, il comitato e le commissioni competenti per materia. Il numero dei componenti di ciascun organo è disciplinato dall'art. 32 del TUEL e "non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente".

Oltre all'individuazione degli organi e delle modalità per la loro costituzione, lo statuto deve indicare le funzioni che fanno capo all'unione, le risorse necessarie per attuarle, nonché le norme fondamentali dell'organizzazione. Lo statuto deve inoltre farsi promotore dell'integrazione dell'azione amministrativa tra i comuni, coordinando i programmi di sviluppo e sfruttando le economie di scala.

L'atto costitutivo e lo statuto devono essere approvati dai consigli comunali di ciascun comune associato, non dagli organi dell'unione, adottando le procedure e con le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.

Le unioni comunali sono una realtà molto affermata nel territorio italiano e nell'assetto della governance territoriale. Sono state e saranno lo strumento di sopravvivenza di molti piccoli comuni grazie al rafforzamento delle economie di scala che permettono l'erogazione di un maggior numero di servizi contenendo, o meglio condividendo, i costi di gestione fissi.

Secondo i dati Anci del 2012, le unioni in Italia sono 373 e coinvolgono 1882 comuni italiani, circa il 23% di quelli esistenti. Più del 10% della popolazione vive in comuni che hanno optato per questa forma di cooperazione intercomunale. Il loro numero è in costante crescita soprattutto se consideriamo che in alcune regioni le comunità montane verranno convertite in unioni comunali.

Secondo il rapporto nazionale dell'Anci, “mediamente le unioni italiane sono composte da 5 comuni, anche se il range di variabilità è molto ampio e va da un minimo di 2 comuni a un massimo di 20; [...] ogni unione è abitata in media da 18.398 abitanti” (Formiconi, 2010: p. 25).

Si tratta in prevalenza di comuni di piccole dimensioni, più del 75% ha una popolazione inferiore alle 5.000 unità perché, come abbiamo visto, sono quelli che più necessitano di associarsi per sopravvivere. Piemonte, Puglia e Campania sono le uniche regioni in cui si trovano unioni che interessano comuni con più di 5.000 abitanti.

Figura 16 – Distribuzione unioni di comuni nel territorio italiano nel 2011

[fonte: Anci]

Le regioni che contano il maggior numero di unioni sono Piemonte, Lombardia, Sicilia e Sardegna. La Valle d'Aosta è l'unica regione dove non sono presenti ma ricordiamo che il 98% dei comuni appartiene a comunità montane.

Considerando la percentuale di comuni per regione che aderiscono ad unioni comunali (dati Ancitel 2012) troviamo al primo posto Sardegna (73%), seguita da Toscana (49%), Sicilia (46%) ed Emilia Romagna (44%).

Nonostante la normativa non preveda limiti demografici, recenti studi⁴³ ritengono che la dimensione ideale per amministrare in modo efficiente ed efficace lo sviluppo del proprio territorio e generale economie di scala adeguate sia compresa tra i 15.000 e i 30.000 abitanti per unione.

Figura 17 – Distribuzione unioni di comuni per regione italiana – 2011

[rielaborazione dati Anci]

Le unioni di comuni costituiscono ormai parte integrante del sistema delle autonomie locali italiane. In media, un comune su quattro è coinvolto in questa forma associativa.

⁴³ Uno dei più importanti è quello condotto dall'ufficio studi di Confindustria Bergamo sui bilanci 2008 di 7.660 su 8.101 comuni italiani. Lo studio ha rivelato che la gestione aggregata dei servizi comunali, se realizzata nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza, può portare un risparmio di circa 3 miliardi e mezzo a livello nazionale.

La loro presenza è importante soprattutto ai fini della nuova conformazione che stanno apportando alla governance territoriale, grazie alla condivisione di numerosi servizi e funzioni. Il loro ruolo è strategico perché permette ai piccoli comuni di sviluppare in maniera efficiente funzioni e servizi amministrativi e allo stesso tempo dare piena attuazione ai principi di sussidiarietà e adeguatezza enunciati dalla recente riforma del titolo V della Costituzione.

Nonostante il quadro normativo sia spesso inadeguato, lacunoso e incerto, il numero delle unioni è in costante crescita mentre i casi di fallimento sono piuttosto rari. La chiave del successo è probabilmente la flessibilità. Le unioni di comuni permettono di creare rete, aumentare la competitività e ridurre gli squilibri territoriali intervenendo nel totale rispetto dall'autonomia dei comuni, anche di quelli più piccoli.

Possiamo ritenere che i vantaggi apportati dalle unioni di comuni non rientrino soltanto nell'ambito economico ma anche in quello sociale e strategico. Oltre al contenimento dei costi, la sostenibilità economico-finanziaria e la condivisione di risorse, la condivisione dei servizi stimola fenomeni di aggregazione fra i cittadini e migliora il benessere grazie ad un'offerta di prestazioni maggiore e differenziata. Inoltre l'appartenenza all'unione accresce il potere di rappresentanza dei comuni.

Dall'altro lato della medaglia, bisogna fare i conti con il rischio di scarsa capacità collaborativa tra amministratori, difficoltà di programmazione a causa dell'incertezza delle risorse economiche disponibili e una possibile resistenza al cambiamento e all'innovazione della struttura burocratica.

Per cercare di limitare i problemi, prima di costituire un'unione i comuni interessati predispongono uno studio di fattibilità che analizza gli aspetti tecnici, organizzativi, economici, giuridici, demografici e politici del potenziale ente. Lo scopo è valutare le opportunità, i rischi, gli investimenti richiesti e la fattibilità dell'attuazione.

Secondo gli studiosi, i percorsi progettuali sono generalmente di due tipi: “il primo di tipo top down, affida al consulente l'analisi e la progettazione della nuova struttura unificata; il secondo, di tipo bottom up, assegna ai funzionari e direttori dei servizi comunali coinvolti l'analisi e la progettazione affidando ai consulenti esterni il presidio della metodologia di analisi, l'assistenza al processo di realizzazione e soprattutto il ruolo di tecnico super partes garante della correttezza tecnica del progetto” (CO gruppo, 2001).

Figura 18 – Schema dell'analisi di fattibilità della gestione associata

[Fonte: Salvato, 2011]

La scelta sul processo da adottare è discrezionale, può variare molto in funzione al livello di coesione e partecipazione degli amministratori coinvolti. E' anche possibile optare per un sistema top down limitatamente ad alcuni servizi, e bottom up per altri.

Per la costituzione giuridica di un'unione di comuni è sufficiente che i sindaci di due o più comuni approvino il testo deliberativo per l'atto costitutivo e lo statuto. Atto costitutivo e statuto dovranno essere i medesimi per tutti i comuni partecipanti.

Per rendere operativa la gestione associata, i comuni devono individuare tramite lo statuto i servizi da delegare all'unione. Sarà poi compito di ciascun comune, tramite atti deliberativi, trasferire effettivamente i servizi e le funzioni all'unione.

Figura 19 – Analisi SWOT dell'unione dei comuni

[fonte: http://doc.sspal.it/bitstream/10120/1244/1/9_Ragadali_GestioneAssociata.pdf]

3.3.1. Il quadro normativo dell'unione di comuni

Contrariamente a quanto si può pensare, il problema dei piccoli comuni e dell'accorpamento comunale non è un tema che alimenta solo i più recenti dibattiti politico-istituzionali. Già in sede di processo di unificazione d'Italia, nel 1860, fu presentata una proposta di legge dall'allora ministro dell'interno Luigi Carlo Farini per l'accorpamento dei comuni con meno di 1.000 abitanti. Purtroppo la proposta incontrò delle resistenze e la commissione legislativa la respinse.

Un decisivo passo avanti è stato compiuto nel periodo fascista. Il R.D. n. 383/1927 ha riformato 2184 piccoli comuni, attraverso unioni, soppressioni e aggregazioni (Vigato, 2011).

Le autonomie locali sono riconosciute e promosse dalla costituzione della repubblica italiana nell'art. 5. Ciò lascia intendere che l'assemblea costituente fosse consapevole che, allora come oggi, esse costituiscono una realtà che caratterizza fortemente l'Italia. Probabilmente forti di questa visione, i legislatori dei primi anni della repubblica hanno soppresso il vincolo di unificazione lasciando libertà ai comuni di costituirsi senza limiti demografici.

Dopo un lungo periodo di inattività legislativa, a partire dagli anni Novanta il legislatore ha cominciato a porre le basi per riorganizzare il panorama giuridico italiano in materia di ripartizione dei poteri fra lo stato centrale e gli enti periferici. Le riforme attuate rientrano in un disegno legislativo molto ampio, comunemente conosciuto come federalismo. "In questo percorso si è inserita anche l'aspirazione a rafforzare organismi già esistenti, soprattutto i comuni di minori dimensioni" (Ongarato, 2006 p. 24). Le unioni di comuni sembrano essere lo strumento più idoneo a questo scopo.

La legge n. 142/1990, recante disposizioni in materia di principi sull'ordinamento dei comuni e delle province, è stata la prima a regolamentare le unioni di comuni. Inizialmente le unioni furono concepite come una forma associativa di transizione, finalizzata ad una successiva fusione che sarebbe dovuta avvenire entro dieci anni dalla costituzione dell'unione. Questa norma sembra rappresentare il tentativo del legislatore di abituare progressivamente amministrazioni e cittadini a condividere i servizi, con la possibilità di sperimentarne la funzionalità durante la fase transitoria. La stessa norma introduce anche i requisiti di contiguità territoriale oltre che di appartenenza alla stessa provincia e popolazione che non deve superare i 5000 abitanti per poter istituire un'unione.

Nonostante gli sforzi del legislatore, la forma dell'unione di comuni non ha avuto una grande popolarità. Secondo i dati del ministero dell'interno, dieci anni dopo l'entrata in vigore della legge n. 142/1990 le unioni di comuni risultavano essere soltanto diciassette. Il fatto che la loro costituzione fosse strumentale ad una successiva fusione ha rappresentato un grosso limite.

Non direttamente collegata alla disciplina delle unioni di comuni, ma ugualmente importante per il segnale che trasmette, è la legge n. 81/1993 in materia di elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province. Con questa norma viene accorciata la distanza tra amministrazioni comunali e cittadini e aumentata di conseguenza la percezione di responsabilità verso le politiche locali. Questa norma rappresenta un

ulteriore passo verso la presa di coscienza dell'importanza del principio di sussidiarietà verticale.

Con le leggi n. 59/1997 recanti "delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" e n. 127/1997 sulle "misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", meglio conosciute con il nome di riforma Bassanini, "si è effettuato un ulteriore ed importante passo verso la governance amministrativa" (Zurlo, 2008: p. 37). Queste norme hanno riconosciuto un ruolo molto più forte agli enti locali, favorendo la sussidiarietà sia nella dimensione verticale sia orizzontale. Verticale in quanto si prevede la ripartizione di compiti e funzioni tra province, comuni e comunità montane in base a chi meglio tra di essi possa interpretare l'esigenza locale; orizzontale in quanto viene favorita la partecipazione della società civile.

Il ruolo di ente transitorio attribuito all'unione dalla legge n. 142/1990 viene meno soltanto nove anni dopo, con l'approvazione della legge n. 265/1999, confluita successivamente nel d.lgs. 267/2000 (TUEL). Il testo unico raccoglie tutte le norme che fino a questo momento hanno disciplinato gli enti locali, ossia:

- legge n. 62/1953 (c.d. legge Scelba), che disciplina la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali;
- legge n. 142/1990 recante disposizioni in materia di principi sull'ordinamento dei comuni e delle province;
- d.lgs. n. 77/1995 recante l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;
- legge n. 59/1997 (c.d. Bassanini) recante delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa;
- legge n. 127/1997 (c.d. Bassanini bis) recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo;
- legge n. 265/1999 recante disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge n. 142/1990.

Le nuove disposizioni introdotte dal testo unico riconoscono l'unione di comuni come un ente locale a tutti gli effetti, al pari di comuni, province, città metropolitane, comunità montane e comunità isolate. L'unione viene altresì riconosciuta come uno principali strumenti per ottimizzare la gestione della spesa pubblica locale, soprattutto per quanto riguarda i piccoli comuni.

Il TUEL riconosce all'unione dei comuni la potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e i rapporti, anche finanziari, con i comuni. Oltre alla rimozione del vincolo giuridico alla fusione, vengono previsti incentivi statali e regionali volti a stimolare la nascita di nuove unioni comunali e vengono abrogati i limiti di carattere demografico di 5.000 abitanti per la loro costituzione.

Più in generale tutti gli enti locali vengono dotati di maggiore autonomia ed emerge il desiderio del legislatore di stimolare le collaborazioni tra di essi.

Con la riforma del titolo V della costituzione, nel 2001 è stato portato avanti il processo di organizzazione delle competenze degli enti locali iniziato nei primi anni Novanta. Per dare piena attuazione al principio di sussidiarietà il legislatore ha previsto che le funzioni amministrative spettino ai comuni, salvo diversa disposizione volta a garantire un esercizio unitario. Merloni lo definisce un "sistema di cooperazione interistituzionale all'interno del quale la sussidiarietà funge da criterio dinamico di allocazione delle funzioni e delle risorse al livello più adeguato" (Merloni, 2002 p. 409). Il messaggio è di forte responsabilizzazione, sussidiarietà e governance.

Affinché venga data implementazione al processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 dobbiamo attendere la legge n. 131/2003, che sancisce le disposizioni per l'adeguatezza dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. La norma delega al governo il compito di individuare le funzioni fondamentali spettanti a ciascun ente locale e indica che il passaggio di competenze debba avvenire secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In questo modo emerge la volontà del legislatore di rafforzare ulteriormente il potere statutario degli enti locali, consentendo soprattutto ai comuni di attuare più rapidamente la riforma costituzionale.

Considerata la pluralità di forme associative esistenti, la legge n. 244/2007 chiarisce che, per motivi di semplificazione organizzativa, ciascuna amministrazione comunale può aderire ad una sola forma tra quelle previste dal TUEL. In caso di adesione multipla tutti gli atti adottati in sede di associazione intercomunale saranno ritenuti nulli, salvo che una delle forme associative che coinvolge l'amministrazione sia un consorzio imposto coattamente da legge nazionale o regionale.

Le fonti normative che oggi disciplinano le autonomie locali sono quindi il TUEL e il titolo V della Costituzione, con le relative modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001.

I provvedimenti più recenti sono stati attuati nel contesto di revisione della spesa pubblica, c.d. spending review. Per ridurre la spesa pubblica il legislatore è intervenuto disponendo nuove direttive per gli enti locali.

Uno dei provvedimenti più importanti è il d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 (modificato successivamente dal d.l. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011) sulle misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. L'art. 16 disciplina il patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali ed impone ai comuni di esercitare le funzioni fondamentali con il vincolo del contenimento della spesa. Per realizzare questo fine il decreto legislativo impone che i comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti⁴⁴, anche non contigui, debbano obbligatoriamente esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici attraverso l'unione di comuni.

Le funzioni fondamentali, disciplinate dal terzo comma dell'art. 21 della legge n. 42/2009 sono:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto di bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale, pubblica e locale e i piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- funzioni del settore sociale.

Per poter costituire un'unione la popolazione complessiva deve essere pari o superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni appartengano o siano appartenuti a comunità montane, salvo diversa disposizione regionale.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale, la norma prevedeva inizialmente che i comuni avessero dovuto associare almeno due delle funzioni fondamentali entro il 31/12/2011,

⁴⁴ Fatta eccezione per i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al comune di Campione d'Italia.

per poi passare alla gestione associata di tutte e sei entro il 31/12/2012⁴⁵. Successivamente l'art. 29, comma 11, del d.l. 216/2011 (c.d. decreto mille-proroghe) ha posticipato i termini rispettivamente al 30 giugno 2012 e al 30 giugno 2013.

La norma precisa anche che non è possibile esercitare la stessa funzione fondamentale sia in forma associata sia singolarmente e non può nemmeno essere condivisa tra diverse forme di associazione.

Il d.l. n. 78/2010 imponeva inizialmente, come unica forma di gestione associata delle funzioni, l'unione di comuni. Le obiezioni riportate da numerosi piccoli comuni hanno fatto sì che il maxi emendamento alla manovra, d.l. n. 138/2011, preveda ora la possibilità di scegliere in maniera discrezionale tra diverse tipologie associative. La scelta più comune e congeniale rimane l'unione di comuni o unione montana/isolana, ma in alternativa può essere costituita una convenzione o associazione di comuni (insieme di convenzioni comunali).

La norma prevede anche la possibilità di affidare alcune funzioni all'unione ed altre ad una diversa forma associativa.

In sintesi la gestione associata è:

- obbligatoria per tutte le funzioni dei comuni fino a 1.000 abitanti;
- obbligatoria per le sole funzioni fondamentali per i comuni da 1.000 a 5.000 abitanti;
- discrezionale per le funzioni non fondamentali dei comuni da 1.000 a 5.000 abitanti;
- discrezionale per i comuni con più di 5.000 abitanti.

Se per i piccoli comuni l'unione sembra essere la forma più idonea ed equilibrata a soddisfare gli obiettivi posti dalla legge, per le macro-unioni che comprendono solo comuni con popolazione superiore ai mille abitanti (Frieri, Gallo, Mordenti 2012: p. 101) è interessante lo sviluppo del modello teorico della federazione di comuni.

3.3.2. *Funzioni associate delle unioni di comuni*

Associare le funzioni permette ai comuni vantaggi in termini di riduzione dei costi di gestione dei servizi, di riduzione del personale e, per i piccoli comuni che non sono più in grado di far fronte ai costi, di avere la possibilità di garantire continuità dei servizi.

⁴⁵ Fatta eccezione per i comuni che entro il 30 settembre 2012 esercitino tutte le funzioni mediante convenzione.

L'individuazione della forma di gestione associata da adottare richiede una valutazione preliminare degli elementi di forza e criticità con riferimento alle specificità del territorio.

Nel valutare quali funzioni sia più opportuno associare, il Prof. Solari suggerisce alcuni fondamentali che non dovrebbero mai mancare nell'analisi (Solari, 2012):

- unire funzioni meno direttamente legate alle decisioni politiche (la rappresentanza politica non deve risultare indebolita da una gestione associata);
- unire funzioni che meno alterano le esistenti aggregazioni tra mansioni del personale;
- unire funzioni dove vi siano elevati costi fissi o costi da apprendimento e predisposizione delle routine (in modo da eliminare le duplicazioni);
- unire funzioni a grappolo in relazione alle possibili sinergie e collaborazioni inter-funzionali;
- unire funzioni in misura tale da ottenere una massa critica capace di giungere ad un maggior coordinamento territoriale, in modo da trarre maggior beneficio dalla funzione politica aggregata.

Le sei funzioni fondamentali per le quali era prevista la gestione associata obbligatoria secondo quanto disposto inizialmente dall'art. 21 della legge n. 42/2009 erano:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione, di controllo;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- funzioni del settore sociale.

Nel 2012, in sede di spending review, la lista delle funzioni fondamentali ha subito alcune variazioni. Il d.l. n. 95/2012 impone che almeno tre fra le funzioni fondamentali indicate debbano essere esercitate in forma associata entro il 1° gennaio 2013, le altre entro il 1° gennaio 2014.

Le funzioni fondamentali sono state così perfezionate:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute dallo stato secondo la normativa vigente;
- pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- attività in ambito comunale di pianificazione, di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento, recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione;
- edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- tenuta dei registri di stato civile e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici.

Le funzioni e i servizi gestiti dalle unioni di comuni possono essere classificate nei seguenti ambiti:

- istituzionale (anagrafe e polizia locale);
- territoriale (viabilità, urbanistica e pianificazione del territorio);
- sviluppo delle attività produttive (istruzione, turismo e tradizioni locali);
- socio-assistenziale.

Secondo uno studio⁴⁶ condotto da Anci nel 2010 e pubblicato nel rapporto nazionale sulle unioni dei comuni, è stato evidenziato che la polizia municipale è la funzione associata principale nella maggior parte delle unioni.

⁴⁶ Lo studio è stato condotto su un campione di 70 unioni, Sono stati considerati i servizi in convenzione per almeno il 10% del campione. I valori percentuali riferiti all'incidenza dei servizi sul totale sono stati aggregati in tre fasce, > 10%-20%, > 20%-30%, > 30% per evidenziare meglio la loro frequenza. http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Unioni_comuni_102.pdf

Figura 20 – Incidenza delle funzioni conferite sul totale delle unioni

[fonte: Anci - http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Unioni_comuni_102.pdf]

Lo stesso studio evidenzia che la maggior parte delle unioni associa da 6 a 20 funzioni, con una media di 9, in un range che va da 1 a 29 funzioni. La maggior parte delle unioni che associano più di 20 funzioni sono collocate nel nord Italia.

Figura 21 – Quantità di funzioni conferite

[fonte: Anci - http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Unioni_comuni_102.pdf]

La tabella che segue riporta i principali servizi gestiti in forma associata dalle unioni di comuni, secondo i dati Anci aggiornati a ottobre 2012.

Figura 22 – Principali servizi gestiti dalle unioni

[fonte: Anci - <http://www.unioni.anci.it/Contenuti/Allegati/quadroUnioniOttobre2012.pdf>]

3.3.3. *Analisi critica della forma dell'unione di comuni a favore della fusione*

Volendo analizzare con criticità il fenomeno delle unioni di comuni possiamo ritenere che queste non sempre rappresentino la soluzione più idonea.

In termini di convenienza, gli studi di fattibilità sembrano dimostrare che, nonostante la scarsa propensione da parte dei comuni ad adottare lo strumento della fusione, quest'ultima permetta maggiori economie di scala nonché migliori performance e qualità dei servizi offerti. Sebbene i comuni di un'unione prevedano il conferimento di molti servizi all'unione stessa, ciascuno di essi dovrà mantenere attive alcune strutture fondamentali quali l'anagrafe, lo stato civile, la segreteria generale e il protocollo, sostenendone i relativi costi.

Considerando che in una unione ciascun comune deve mantenere operativa la propria amministrazione, si capisce che nel caso della fusione gli obiettivi di efficacia ed efficienza vengono maggiormente perseguiti. Se si considera inoltre che i piccoli comuni devono fare i conti con una disponibilità di risorse umane limitata, aggravata da recenti disposizioni normative che limitano la copertura del turn over e che li costringe spesso a reperire queste competenze all'esterno (con relativi costi da sostenere), si capisce che lo strumento della fusione possa essere più vantaggiosa nel medio-lungo periodo (Baldi, Xilo, 2012: p. 145).

Un ulteriore limite delle unioni è il rischio fallimento, come avvenuto all'unione tra i comuni dell'isola d'Elba e del suo arcipelago. Le potenziali discordanze tra i sindaci causate da interessi contrapposti rischiano di comportare veti nella fase di decision-making, con conseguente inerzia operativa che può portare ad un fallimento istituzionale.

L'aspettativa di longevità di un ente sovracomunale che richiede soluzioni condivise tra una pluralità di attori diversi sembra essere piuttosto scarsa. La concorrenza e la diffidenza sono i limiti che più rischiano di mettere in crisi questo sistema.

Altro punto cruciale è la parziale armonizzazione di regole e di processi operati dalle unioni di comuni. Sicuramente alle unioni di comuni va riconosciuto il merito di aver specializzato alcune funzioni di governo e aver dato la possibilità ad alcuni comuni di offrire servizi che da soli non avrebbero mai potuto gestire. Tuttavia risulta difficile credere che l'integrazione delle politiche avvenga in modo omogeneo su tutto il territorio coinvolto.

La diffusione delle unioni di comuni è un fenomeno piuttosto recente, bisognerà attendere ancora qualche anno per verificarne l'andamento e l'evoluzione. Gli studi di fattibilità che vedono con diffidenza questa forma associativa ritengono che la fusione sarà il futuro delle forme associative come conseguenza del fallimento dell'unione o come naturale conclusione di un progetto di collaborazione intercomunale ben riuscito. In effetti, nel momento in cui all'unione vengono delegate tutte le principali funzioni, può essere seriamente considerata l'ipotesi di una successiva fusione.

Per avvalorare la loro tesi, gli studiosi che sostengono la fusione ritengono che "con il passaggio al comune unico accresce la legittimazione democratica e l'accountability del vertice politico, si semplificano e rendono più trasparenti i processi decisionali degli organi politici agli occhi dei cittadini" (Baldi, Xilo, 2012: p. 149). In effetti non è semplice per un'amministrazione che prende decisioni in sede collegiale (dove si confrontano più amministrazioni, più correnti politiche e diversi interessi in gioco) riuscire anche a rispondere al proprio elettorato comunale. La fusione sembra risolvere anche questo problema in quanto prevede un solo organo amministrativo che viene eletto direttamente da tutti i cittadini. In questo modo, in fase di decision-making non si corre il rischio di incrociare interessi contrastanti e rendere difficoltoso il raggiungimento di una decisione condivisa.

Nella lunga lista di aspetti favorevoli alla fusione riportata in letteratura si fa riferimento anche ad un elemento di apparente secondaria importanza, ma che in realtà ha un rilevante influsso: la relazione con i cittadini. Mentre nella fusione il rapporto è molto diretto, nell'unione è decisamente più distaccato in quanto essa non può intraporsi nel rapporto già esistente tra amministrazione comunale e cittadino. La conseguenza è che l'unione sia un ente di riferimento e comunicazione solo per le amministrazioni ma non per i cittadini, che molto spesso non ne hanno chiara la funzione e i risultati raggiunti.

Anche per quanto riguarda il fattore economico la fusione sembra avere maggiori benefici. Con la riduzione del numero degli amministratori si ha un importante risparmio. Questo non è sufficiente a giustificare il passaggio da unione a fusione, ma nel contesto di crisi in cui ci troviamo ha un aspetto simbolico che influisce positivamente nello spirito di cooperazione e nella fiducia alle istituzioni pubbliche da parte dei cittadini.

Il d.l. 95/2012 (convertito in legge n. 135/2012) prevede contributi straordinari per i comuni che abbiano dato vita a processi di fusione dal 2012 in poi, nella misura

aggiuntiva del 20% rispetto a quelli assegnati ai comuni per l'anno 2010⁴⁷ e nei limiti dei finanziamenti statali previsti. Considerando che maggiori sono le dimensioni di un ente, maggiori sono le possibilità di accedere ai finanziamenti, la fusione ha maggiori possibilità di accedervi rispetto ad un'unione. Favorendo i processi di fusione, il legislatore sembra contraddire la posizione mantenuta che l'ha visto fino a questo momento incentivare l'unione di comuni.

Nonostante tutti questi elementi a favore della fusione ci sono anche alcune criticità da valutare.

Innanzitutto non va dimenticato che l'Italia è caratterizzata da una forte identità locale, aspetto che per molto tempo ha impedito una riforma amministrativa territoriale. Il rischio di perdere l'identità e l'autorità è un presupposto più che decisivo per far preferire ai comuni la via dell'unione a quella fusione.

In secondo luogo, il minor numero di amministratori e di conseguenza il minor costo di gestione degli stessi, prospettato dalla fusione, va rapportato anche con una minore rappresentatività. Inoltre in questo modo si ha a disposizione un minor numero di persone per amministrare un territorio più ampio e di conseguenza più eterogeneo. Molto spesso per i cittadini questo è sinonimo di minore attenzione al territorio e minore autonomia, due aspetti che nella realtà italiana non possono competere con gli obiettivi di efficacia ed efficienza economica.

Lo scetticismo per la perdita di autonomia e identità rischia di accentuarsi nel momento in cui, in sede di fusione, si deve stabilire in quale comune debbano essere centralizzati gli uffici e le istituzioni. I comuni che non ricadranno in questa scelta saranno penalizzati ed è molto probabile che richiedano di mantenere decentrati alcuni servizi.

Il provincialismo che ancora caratterizza la realtà italiana sembra essere un deterrente abbastanza scontato alla longevità di un'ipotesi di fusione.

Ci sono dei servizi che non è pensabile centralizzare, pensiamo soprattutto ad asili e scuole, pertanto la centralizzazione prevista dalla fusione è probabilmente solo parziale e riguarda più che altro l'aspetto amministrativo.

L'evoluzione dell'equilibrio tra la ricerca di efficienza e il mantenimento dell'identità probabilmente in futuro porterà a nuove forme di gestione o ad un cambiamento di rotta rispetto all'andamento attuale.

⁴⁷ Vale la pena notare che il legislatore ha voluto considerare come termine di riferimento il 2010, e non 2011, in quanto nel 2011 è stato attuato un taglio del 50% dei contributi previsti per i comuni in sede di riforma fiscale e istituzione dell'IMU.

In futuro non è da escludere un passaggio alla fusione voluto dai cittadini stessi, disposti a rinunciare ad una parte di autonomia per cercare di risolvere temi caldi che attanagliano l'Italia, come i costi della politica e la semplificazione della macchina amministrativa. Certi di ciò sono gli studiosi che ritengono che le unioni serviranno come fase preparatoria per maturare esperienza, acquisire fiducia e favorire il naturale processo di fusione (Baldi, Xilo, 2012).

Al momento, tuttavia, il sistema dell'unione dei comuni sembra essere la soluzione prevalente, più funzionale e più adottata per la risoluzione dei problemi.

Capitolo 4

LA FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

4.1. Le unioni di comuni in Veneto

L'art. 117 della Costituzione attribuisce alle regioni potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello stato, nonché il potere di concludere accordi ed intese con enti territoriali. Le regioni svolgono dunque un ruolo centrale nel processo di riordino degli enti locali e, alla luce delle recenti riforme, è a loro che spetta il compito di individuare “la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica, per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali comunali” (Antonini, Vigato, 2013, p.67).

Il Veneto ha sempre avuto una notevole propensione per lo sviluppo di forme associative, per la quantità di enti locali coinvolti e funzioni associate. Secondo l'assessore al bilancio e agli enti locali della regione Veneto, “l'obiettivo, anche se non dichiarato, appare quello di costruire i presupposti per la realizzazione di un federalismo funzionale che viaggi di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale” (Ciambretti, 2010).

Attualmente il Veneto vede la compresenza di una pluralità di forme associative nel suo territorio, quali le convenzioni, i consorzi, le unioni dei comuni e le comunità montane.

La prima legge regionale che disciplina le forme di aggregazione di territori comunali e tenta di avviare una sorta di riordino territoriale è la n. 25/1992, in attuazione a quanto disposto dalla legge n. 142/1990.

Successivamente, con la l.r. n. 6/1997, sono stati previsti ulteriori interventi, limitati tuttavia ad alcuni emendamenti circa la ripartizione dei contributi per favorire i processi di accorpamento.

La legge n. 3/1998 dimostra un interesse più concreto da parte del legislatore regionale a favorire le aggregazioni e fusioni di territori comunali. La norma prevede l'istituzione di un gruppo tecnico interdisciplinare, formato da personale delle strutture della giunta regionale e del consiglio regionale, con il compito di fornire un supporto tecnico sulle possibilità di attuare fusioni o unioni e realizzare ricerche e analisi di fattibilità.

Grazie al d.lgs n. 267/2000, a partire dall'anno 2000, tutte le forme di cooperazione intercomunale hanno conosciuto uno sviluppo considerevole, soprattutto per quanto

riguarda le unioni dei comuni che, nella regione Veneto, sono triplicate nel giro di un paio d'anni.

Fino al 2006 la regione Veneto ha continuato a dimostrare interesse verso le forme associative, prevedendo numerosi interventi volti a favorire l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con particolare riguardo per le unioni di comuni costituite da almeno cinque anni.

Dal 2006, con la l.r. n. 2, si continua a lavorare nell'ottica di rafforzamento dei processi associativi, prevedendo una particolare valorizzazione per le forme delle unioni di comuni e comunità montane, grazie all'erogazione di contributi ordinari a sostegno delle spese di funzionamento relative all'esercizio associato di funzioni comunali.

L'introduzione della legge n. 122/2010, che ha reso obbligatoria la costituzione di un'unione o convenzione per la condivisione delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti ed inferiore a 3000 nei comuni montani, non ha colto alla sprovvista la regione Veneto.

Nell'aprile del 2012 la regione Veneto ha dato attuazione, con la legge n. 18, alle disposizioni dello statuto del Veneto in materia di associazionismo intercomunale. La legge disciplina i fondamenti per il processo di riordino delle gestioni associate con l'obiettivo di valorizzare e sostenere le unioni, le convenzioni e i consorzi di comuni. Con questa legge la regione Veneto si impegna a promuovere le forme di esercizio associato delle funzioni fondamentali, con particolare attenzione ai comuni di piccole dimensioni, fino a imporre l'esercizio associato obbligatorio di tutte le funzioni per i comuni fino a 1000 abitanti. La possibilità di imporre coattamente l'esercizio associato di funzioni e servizi è stata successivamente prevista anche dal d.l. n. 95/2012, legge c.d. spending review.

Il testo unico degli enti locali prevede che un comune possa appartenere ad una sola unione, mentre le unioni possono stipulare convenzioni tra di loro o con i singoli comuni. La l.r. n. 18/2012 interviene inserendo il vincolo secondo cui gli enti responsabili dell'esercizio associato debbano essere necessariamente le unioni stesse. In questo modo il legislatore regionale dimostra di prediligere, e di conseguenza favorire, l'ente sovracomunale dell'unione.

La l.r. n. 18/2012 interviene anche in ambito di convenzioni. Nonostante la legislazione statale indichi una durata minima di tre anni per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi, la legge regionale del Veneto, ai fini dell'erogazione di contributi, privilegia le convenzioni con durata almeno quinquennale.

La legge regionale in analisi si fa promotrice di un piano di riordino territoriale attraverso l'individuazione di quattro diverse ma omogenee aree geografiche⁴⁸. Lo scopo è favorire un'organizzazione ottimale del territorio per l'esercizio associato di funzioni e servizi, ma è anche un'operazione funzionale alla definizione dei parametri per l'accesso a contributi ed incentivi.

Per monitorare il fenomeno associativo, la regione Veneto ha istituito un registro regionale delle forme di gestione associata, una sorta di anagrafe delle forme associative; essa è disciplinata dall'art. 12 della l.r. n. 18/2012, la prima in Italia.

Figura 23 - Unioni di comuni e comunità montane nel Veneto – 2013

Province	Unioni di comuni	Comunità montane
Belluno	2	9
Padova	8	-
Rovigo	1	-
Treviso	1	2
Venezia	2	-
Verona	7	2
Vicenza	7	6
Totale Veneto	28	19

[Fonte: regione Veneto, banca dati enti locali]

Nel 2013 la regione Veneto conta 581 comuni, di cui 318 con meno di cinquemila abitanti (circa il 55%) e 202 con meno di tremila abitanti (circa il 35%). L'ambito di trattazione delle recenti norme sul riordino degli enti locali ha dunque riguardato la maggior parte dei comuni veneti.

Secondo la banca dati della regione Veneto, le prime province a sviluppare forme associative sono state Padova, Vicenza e Verona a partire dall'anno 2000, nelle forme di convenzione, consorzio e unione di comuni. Già nel 2009, quasi il 73% dei comuni era coinvolto in qualche forma di gestione associata.

⁴⁸ Per il procedimento di concertazione tra comuni individuato dalla legge, si rinvia a lettura personale della norma.

Figura 24 – Comuni in unioni suddivisi per provincia – 2013

[fonte: regione.veneto.it]

Secondo i dati della regione, nel 2013 in Veneto ci sono 28 unioni di comuni e 19 comunità montane, che coinvolgono rispettivamente 105 e 181 comuni e assieme costituiscono circa il 49% dei 581 comuni della regione. Circa i due terzi delle unioni esistenti sono costituite da piccoli comuni, mentre solo un terzo sono costituite da comuni medio-piccoli (fino a 15.000 abitanti).

A partire dal 2012, il ruolo delle comunità montane è stato messo in discussione e fortemente ridimensionato. Con la l.r. n. 40/2012 (modificata da l.r. n. 49/2012), la regione si propone di trasformare le attuali comunità montane in unioni di comuni, il loro numero è dunque destinato a crescere rapidamente.

E' importante segnalare che la costituzione di un'unione di comuni non è sempre un successo garantito. In Veneto ci sono stati otto casi di unioni che, tra il 2010 e il 2011, sono state sciolte. Questo dimostra come non sia sempre facile coordinare diversi enti e trovare il giusto equilibrio di aggregazione. Tuttavia, in caso di successo, questi nuovi modelli di sviluppo del territorio permettono di realizzare le condizioni per garantire un ambiente favorevole allo sviluppo.

Figura 25 – Le unioni in Veneto

[fonte: regione.veneto.it]

4.2. Dall'unione dei comuni del camposampierese alla federazione

Nel 2013 nella provincia di Padova sono attive sette unioni e una federazione di unioni di comuni:

- unione dei comuni del Conselvano;
- unione dei comuni Pratiarcati;
- unione dei comuni Padova nord-ovest;
- unione dei comuni dei colli Euganei;
- unione dei comuni Megliadina;
- unione dei comuni del medio Brenta;
- federazione dei comuni del camposampierese;
- unione dei comuni Retenus.

Le prime ad essere istituite sono state l'unione dei comuni del camposampierese e l'unione dell'alta padovana, nell'area a nord-est della provincia.

Il territorio del camposampierese è sempre stato un'area di grande interesse sociale ed economico, grazie al trend costante di crescita della popolazione e al tessuto industriale che prolifera di piccole e medie imprese, per lo più a conduzione familiare (1 impresa ogni 10 abitanti), così come piccole e medie sono le dimensioni dei comuni che vi appartengono.

Figura 26 – Le unioni dei comuni nella provincia di Padova - 2013

[fonte: regione.veneto.it]

Nell'aprile del 2001 i comuni di Borgoricco, Camposampiero, San Giorgio delle Pertiche e Santa Giustina in Colle hanno fondato l'unione dei comuni del camposampierese. Tra il 2002 e il 2004 aderiscono anche i comuni di Loreggia, Villa del Conte e Villanova di Camposampiero, portando il gruppo di municipalità a otto, con una popolazione complessiva composta da poco più di 65.500 abitanti e circa 8.700 imprese. L'analisi di fattibilità che ha portato alla costituzione dell'unione di comuni del camposampierese deve aver senz'altro messo in luce il potenziale di sviluppo di questo territorio per convincere i sindaci ad aderire a questa "alleanza per lo sviluppo" (Demaria, 2011).

Risulta facile intuire che i comuni del camposampierese siano stati indotti ad associarsi grazie alla prospettiva di ottenere incentivi economici con più facilità. Come si è potuto constatare nei capitoli precedenti, recenti riforme incoraggiano le aggregazioni comunali anche attraverso contributi economici. Maggiori sono le dimensioni dell'ente, maggiori sono le possibilità di accedervi.

Similmente a quanto avviene per la costituzione delle altre unioni, anche l'unione del camposampierese nasce principalmente con lo scopo di ottimizzare la gestione dei servizi attraverso l'uso di economie di scala. Come afferma il direttore dell'unione, non si è optato per la fusione anche per una questione di rispetto nei confronti della storia che ha caratterizzato quest'area fin dai tempi del medioevo.

Nell'ottica di favorire il federalismo funzionale, l'unione dei comuni del camposampierese non si occupa soltanto di favorire lo sviluppo socio-economico attraverso l'aggregazione dei servizi, ma anche di farsi carico del coordinamento strategico delle politiche territoriali e di favorire una welfare community che valorizzi il ruolo attivo del cittadino.

L'art. 2 dello statuto, a questo proposito, indica che “è compito dell'unione dei comuni del camposampierese esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza dei comuni che la costituiscono al fine di gestire con efficienza ed efficacia l'intero territorio e mantenendo in capo ai singoli comuni la competenza all'esercizio delle funzioni amministrative che più da vicino ne caratterizzano le specifiche peculiarità. L'unione dei comuni persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo delle comunità che la costituiscono. L'unione concorre alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi comunali, della provincia di Padova, della regione Veneto, dello Stato e dell'Unione Europea e provvede, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.”

La durata dell'unione dei comuni del camposampierese è fissata a dieci anni dalla sottoscrizione dell'atto costitutivo, con la possibilità di un'estensione tacita per ulteriori cinque anni, salvo che la maggioranza dei comuni associati non ne richieda lo scioglimento. Ciascun comune può decidere, anche individualmente, di recedere prima della naturale scadenza.

Le prime funzioni ad essere trasferite all'unione sono state la polizia locale, la protezione civile, lo sportello per le imprese, la difesa civica e il catasto. Per l'inserimento di ulteriori funzioni è sufficiente l'emanazione di una delibera da parte dei rispettivi consigli comunali associati, seguita da delibera di recepimento da parte dell'unione.

Lo statuto prevede che gli organi dell'unione siano:

- il presidente, nominato a rotazione tra i sindaci appartenenti ai comuni associati;
- il consiglio di amministrazione, che determina l'indirizzo politico-amministrativo dell'unione ed è composto dai sindaci dei comuni dell'unione;

- il comitato, l'organo di indirizzo e controllo formato dal presidente e da tre componenti per ciascun consiglio comunale.

Il cda e il comitato sono gli organi a cui fa capo la sovrintendenza dell'espletamento delle funzioni attribuite all'unione e la verifica di coerenza tra indirizzi generali e settoriali.

Vi sono infine le commissioni, composte dall'assessore competente per materia di ciascun comune e da tre componenti del comitato. Ad esse spetta un ruolo di consulenza e di studio per ciascuna funzione che è stata decentrata all'unione.

Al di là dei tradizionali ruoli di accorpamento di funzioni, l'unione del camposampierese si fa promotrice di un processo di governance multilivello, attribuendo all'ente sovracomunale una funzione di guida e di governo dello sviluppo del territorio e facendolo diventare un centro di integrazione delle politiche territoriali ed amministrative. Per favorire l'integrazione delle politiche, anche lo statuto si propone di ridurre le distanze tra amministrazione e cittadinanza, assicurando il diritto di partecipare alla formazione delle proprie scelte politico-amministrative. L'art. 19 "riconosce il diritto degli interessati, degli utenti, delle formazioni sociali e delle associazioni e comitati portatori di interessi collettivi, di concorrere alla determinazione dell'indirizzo, attuazione e controllo delle attività poste in essere dall'amministrazione". Il clima di cooperazione e collaborazione ha da sempre contraddistinto l'unione del camposampierese. Già dalla sua fondazione, sono numerosi i progetti di collaborazione con l'unione dell'alta padovana. Si tratta di un'unione che coinvolge i limitrofi comuni di Trebaseleghe, Massanzago e Piombino Dese, un'area che conta poco più di 26.000 abitanti e 2350 imprese.

Nel 2009 la giunta dell'unione del camposampierese e quella dell'alta padovana iniziarono a considerare l'ipotesi di attuare "un esperimento innovativo e particolarmente business oriented" (Romano, 2009). L'idea era di fondere le due unioni per dare vita ad un'alleanza per lo sviluppo del camposampierese.

Il 1° gennaio 2011 viene ufficialmente costituita la federazione dei comuni del camposampierese, la prima in Italia, che consiste in una fusione per incorporazione tra l'unione dei comuni del camposampierese e l'unione dell'alta padovana. Una vera e propria "alleanza per lo sviluppo" del camposampierese, come più volte è stata definita, per dimostrare che è possibile risparmiare anche conservando la propria identità.

Come dichiarato da un comunicato stampa rilasciato dalla regione Veneto nell'ottobre del 2010, la scelta di definirsi federazione dimostra la volontà strategica di non

rinunciare all'identità dei comuni, in quanto primo punto di riferimento per i cittadini, ma allo stesso tempo porre le basi per un progetto di lavoro comune che consenta di programmare meglio lo sviluppo del territorio, di fornire ai cittadini servizi migliori, di razionalizzare i costi e i modelli organizzativi delle amministrazioni.

La federazione è composta da undici comuni che coinvolgono una popolazione di 97.600 abitanti, distribuiti su 225 kmq e circa 10.000 imprese.

Il camposampierese diventa un'area di sperimentazione ed innovazione istituzionale.

Figura 27 – Popolazione nei comuni appartenenti alla federazione del camposampierese

Comune	Abitanti (2009)
Borgoricco	8.352
Campodarsego	13.840
Camposampiero	12.126
Loreggia	7.247
Massanzago	5.783
Piombino Dese	9.366
San Giorgio delle Pertiche	9.893
Santa Giustina in Colle	7.216
Trebaseleghe	12.481
Villa del Conte	5.524
Villanova di Camposampiero	5.837

[Rielaborazione dati Istat]

Il trend di crescita della popolazione in quest'area è molto forte e si prevede lo sarà ancora di più negli anni a venire. Un grande contributo è sicuramente apportato dalla popolazione straniera immigrata nell'area, che, oltre a spingere sui tassi di crescita, ha contribuito a ridurre il fenomeno di invecchiamento della popolazione.

L'unione dei comuni del camposampierese, poi federazione, nasce su base volontaria, considerando che la popolazione dei singoli comuni è superiore al limite demografico di 5.000 abitanti, limite che ne impone l'associazione coatta. I motivi che hanno spinto i sindaci ad unire le forze in questo progetto di cooperazione sono stati raccolti nelle c.d.

“sette regole d’oro per fare centro” (Frieri, Gallo, Mordenti, 2012: p. 513), sette regole informali che riassumono lo spirito della federazione:

- la federazione serve perché conviene. Non ci si deve limitare ad una mera convenienza economica. Oltre a spendere meno, si ottengono vantaggi in termine di maggiori e migliori risultati;
- i contributi devono esserci e vanno cercati, ma non siano vitali per la vita ordinaria della federazione;
- le diversità politiche siano una ricchezza, non un limite. Per questo la gestione dei servizi è depoliticizzata e resa una funzione tecnico-amministrativa;
- bisogna puntare su obiettivi misurabili e di sicuro raggiungimento;
- ci sono quattro elementi basilari che permettono il funzionamento della struttura:
 - puntare sull’innovazione (di prodotto, di processo, di organizzazione) tecnologica, organizzativa, formativa e normativa per riorganizzare i servizi su larga scala ed aumentarne la produttività;
 - ricercare l’adesione con il personale dei comuni, investendo nelle relazioni;
 - valorizzare le buone pratiche,
 - promuovere nuove vie di sburocratizzazione;
- la federazione è anche un luogo per la ricerca (investire in conoscenza) e la formazione (investire sulle persone);
- I confini fisici della federazione come appartenenza territoriale per generare una nuova identità territoriale e passare ad un ruolo strategico dell’unione, quale sede istituzionale di elaborazione di politiche territoriali di sviluppo ed integrazione.

Possiamo ritenere che la federazione sia uno strumento istituzionale a disposizione dei comuni per gestire le nuove frontiere delle politiche territoriali, quali ad esempio il federalismo funzionale, l’intesa programmatica d’area (IPA), il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI). La federazione è lo sviluppo del concetto di unione, un progetto che intende valorizzare, e non uniformare, le identità territoriali.

Il sindaco di uno dei comuni appartenenti alla federazione ha definito questa nuova forma associativa “il superamento dell’idea di unione di comuni come anticamera della fusione”. In un’intervista ha dichiarato che “in unione, tra noi, siamo solidali per essere più forti. In federazione siamo uniti per poter essere ciascuno se stesso e diverso nella propria identità, vince l’identità territoriale distintiva. La federazione è lo strumento

istituzionale che il territorio si dà per governare le grandi trasformazioni in atto: l'unione per i servizi e l'unione per lo sviluppo" (Zanon, 2012).

Figura 28 – Unione dei servizi ed unione per lo sviluppo del camposampierese

[fonte: www.fcc.veneto.it]

Il valore aggiunto creato sfruttando le economie di scala che derivano dalla gestione unificata del personale, dall'unificazione del controllo di gestione e dal trasferimento di alcuni servizi all'unione, quali ad esempio la polizia municipale, la protezione civile gli sportelli multifunzione e per il commercio, è il risultato dell'unione di servizi. L'obiettivo è individuare una dimensione territoriale che permetta un'ottimizzazione del rapporto costi-benefici. Attualmente la gestione dei servizi prevede una suddivisione tra:

- servizi attivati (servizi di nuova introduzione, non presenti prima);
- servizi trasferiti o potenzialmente trasferibili (precedentemente in capo ai comuni e ora affidati completamente all'unione);
- servizi convenzionati (all'unione è affidata la gestione in forma associata, tramite convenzione).

Secondo uno studio condotto dalla federazione dei comuni del camposampierese e pubblicato in occasione del Forum P.A. tenutosi a Roma il 10/05/2011, nei primi anni di vita dell'unione il costo che i comuni sostenevano per le funzioni era di circa € 14 in media per abitante. Nel 2010 si è ridotto a circa €11 in media per abitante. Si tratta di un risparmio per le casse comunali del 20%, potenzialmente incrementabile con il trasferimento di ulteriori funzioni. Inoltre, come si può vedere dalla figura che riassume lo studio, nel 2010 i servizi hanno un valore aggiunto di €25,47 in più per ciascun abitante rispetto a quello che costano ai comuni.

Figura 29 – Vantaggi economici derivanti dal trasferimento dei servizi all'unione del camposampierese

[fonte:

http://forges.forumpa.it/assets/Speeches/4473/luciano_gallo_unionedeicomunidelcamposampierese_andi_gel_officina_la_federazione_dei_comuni_del_camposampierese.pdf

L'unione per lo sviluppo è un ulteriore passo compiuto dall'unione del camposampierese per rispondere alle esigenze della nuova governance e per garantire un processo di crescita del territorio stabile e duraturo. L'unione non si limita a razionalizzare i costi e rendere più efficienti i servizi già esistenti, ma si fa promotrice di un nuovo paradigma di sviluppo del territorio attraverso lo strumento dei patti territoriali che, nella fattispecie, prendono il nome di alleanza per lo sviluppo del camposampierese. L'unione per lo sviluppo funge da incubatore per le politiche territoriali ed amministrative, che devono essere in grado di affrontare le nuove sfide in termini di innovazione, sostenibilità ed internazionalizzazione.

4.2.1. Gli strumenti della pianificazione del territorio

Con l'approvazione della l.r. n. 11/2004, in materia di norme per il governo del territorio, è stato intrapreso un processo di profonda innovazione negli strumenti di pianificazione del territorio.

Lo strumento urbanistico generale che i comuni avevano dovuto redigere fino a quel momento viene sostituito da un piano regolatore comunale (PRC), composto dal piano di assetto territoriale (PAT) e dal piano degli interventi (PI). Il PAT è un documento che deve essere redatto dai comuni e raccoglie gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni operabili sulla base di previsioni decennali. Il PI è lo strumento che si occupa di coordinare il rapporto di fattibilità tra il bilancio pluriennale comunale, il programma triennale delle opere pubbliche e gli altri strumenti previsti dalla legge.

Tra i nuovi strumenti di pianificazione strutturale individuati dalla l.r. n. 11/2004 troviamo il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) finalizzato alla pianificazione coordinata di scelte strategiche e tematiche riguardanti in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati.

L'elaborazione del PATI per il territorio del camposampierese, che è stata avviata nel luglio 2005, si è posta i seguenti obiettivi da perseguire (<http://pianionline.provincia.padova.it/contenuti-del-piano-6>):

- elaborazione di una politica territoriale in base alle infrastrutture esistenti ed a quelle programmate;
- promozione di un'organizzazione razionale delle zone industriali;
- localizzazione dei centri direzionali e del terziario all'esterno dei centri storici urbani, in prossimità dei grandi nodi di comunicazione, eventualmente prevedendo uno sviluppo ad alta densità insediativa;
- rilancio e sostegno delle funzioni commerciali e residenziali dei centri storici e delle aree urbane;
- salvaguardia dell'ambiente naturale, culturale e dei paesaggi, valorizzando contestualmente le risorse umane, naturali e culturali;
- sviluppo equilibrato delle opportunità insediative, con particolare riguardo alle attività produttive;

- garantire a tutti - singoli, famiglie ed imprese - l'accesso alle dotazioni territoriali, in specie a quelle di valenza provinciale;
- perseguire la qualità dell'insediamento urbano-produttivo, sia dell'intera rete urbana, sia delle singole realtà, sul piano funzionale, morfologico e paesaggistico, con l'obiettivo ulteriore di ridurre l'occupazione di suolo, grazie all'azione di rinnovo e recupero delle aree urbane e delle aree per insediamenti produttivi;
- elevare la mobilità, di persone, cose e informazioni per le esigenze economico-finanziarie in modo sostenibile per l'ambiente, perseguendo gli obiettivi di integrazione e riequilibrio modale, privilegiando i trasporti collettivi su ferro;
- tutelare il territorio agricolo e favorire la specializzazione delle produzioni.

Le tematiche affrontate in sede di progetto hanno riguardato i seguenti filoni:

- il sistema ambientale;
- la difesa del suolo;
- i servizi a scala territoriale;
- il settore turistico;
- il sistema relazionale, infrastrutturale e della mobilità di interesse sovracomunale;
- le fonti di energia rinnovabile;
- il sistema insediativo produttivo;
- il sistema insediativo storico-monumentale.

Altri strumenti di pianificazione del territorio sono il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC). Entrambi si occupano di definire gli obiettivi di sviluppo e le linee guida dell'organizzazione del territorio a livello provinciale e regionale.

Uno degli strumenti strategici principali adottati dall'unione del camposampierese per lo sviluppo del territorio è l'intesa programmatica d'area (IPA).

L'IPA, prevista dalla l.r. n. 35/2001, è uno strumento di politica economica volto alla determinazione dei programmi di sviluppo locale, attuabile anche in collaborazione con la regione. Si tratta di un tavolo permanente di concertazione per lo sviluppo territoriale, costituito da amministratori politici, stakeholders (provenienti dal mondo economico, sindacale e sociale) e altre istituzioni pubbliche. Dopo aver individuato un ambito territoriale omogeneo, nella fattispecie il camposampierese, questi soggetti devono sottoscrivere un protocollo d'intesa comune che detti le linee guida per la redazione del

documento programmatico d'area del camposampierese. Questo documento raccoglie i progetti per le politiche per lo sviluppo, per accedere ai fondi comunitari, per realizzare infrastrutture per il territorio e promuovere l'identità del territorio che verranno poi presentati alla regione, allo Stato e all'unione europea.

Per monitorare lo sviluppo economico della federazione e verificare che gli obiettivi dell'intesa vengano effettivamente implementati, l'IPA elabora periodicamente un osservatorio economico.

Come indicato dalla regione Veneto, costituiscono compiti dell'IPA:

- promuovere, attraverso il metodo della concertazione, lo sviluppo sostenibile dell'area cui fa riferimento;
- elaborare e condividere analisi economiche, territoriali, ambientali;
- formulare politiche da proporre al proprio territorio ed a livelli di governo sovraordinati;
- individuare i percorsi procedurali e i comportamenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi;
- esplicitare i progetti strategici da avviare alle varie linee di finanziamento;
- evidenziare gli adeguamenti degli strumenti di pianificazione locale;
- far assumere ai partecipanti al Tavolo di Concertazione gli impegni finanziari necessari per il cofinanziamento degli interventi strategici individuati.

Il camposampierese si riconferma un ente pioniere nell'introduzione di programmi di sviluppo territoriale innovativi, in quanto l'IPA costituita in quest'area è stata "la prima in regione a portare al di fuori dei patti territoriali il metodo della concertazione decentrata" (Brandalise, Della Valle, Ghibaudi, Gramaglia, Padovan Peraro, Vecchiato, Zanotto, 2011: p. 213). Oggi l'IPA del camposampierese coinvolge numerosi attori tra i quali 11 comuni, la provincia di Padova e molteplici soggetti ed enti appartenenti alle sfere sociali ed economiche. Un ulteriore prova della capacità di coinvolgere e far collaborare diversi attori, nel rispetto delle dinamiche della governance.

Infine, tra gli strumenti di pianificazione attivati in sede di unione per lo sviluppo del territorio ma con un raggio di azione più ampio che tocca i confini europei, troviamo il patto dei sindaci e la programmazione comunitaria Europa 2020.

Il patto dei sindaci, promosso dalla commissione europea ed operativo dal 2008, opera nel contesto della riconversione energetica del territorio, della sostenibilità energetica ed ambientale. Collegato a questo programma è l'obiettivo Europa 2020, secondo cui i sottoscrittori si impegnano a rispettare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas

serra nocivi del 20% entro il 2020, come previsto dalla strategia 20-20-20 dell'unione europea.

4.3. Lo statuto della federazione dei comuni del camposampierese

Lo statuto della federazione si compone di 6 parti: i principi fondamentali, le competenze, l'organizzazione di governo, l'organizzazione amministrativa, finanza-contabilità e conclude con le norme transitorie e finali.

Dopo un elenco dei comuni appartenenti alla federazione (Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Santa Giustina in Colle, San Giorgio delle Pertiche, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, Trebaseleghe, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero), nella prima parte viene trattata la possibilità di ammettere ulteriori comuni, previa pronunciazione favorevole da parte del consiglio dell'unione. Per l'adesione, è sufficiente che il nuovo comune approvi lo statuto ed elegga i suoi rappresentanti. Viceversa, è possibile per ciascun comune recedere dall'unione attraverso l'emanazione di un provvedimento consiliare da adottare entro il 30 di settembre di ciascun anno. Il recesso ha effetto irretroattivo rispetto alle prestazioni già eseguite o in corso di esecuzione. Se il recesso si verifica per conflitti di competenza, viene nominata una commissione di conciliazione esperta in materia, composta dal presidente dell'unione, dal sindaco del comune interessato e da un esperto di diritto amministrativo nominato dalla giunta dell'unione.

Oltre alla possibilità di ammettere ulteriori comuni, lo statuto prevede la possibilità di fusione di unioni di comuni, come già avvenuto nel caso dell'unione dei comuni del camposampierese e l'unione dell'alta padovana. Il processo può dare vita ad una nuova unione o all'incorporazione di un'unione nell'altra.

Le finalità dell'unione, indicate nell'art. 2 dello statuto, riguardano “la creazione, attraverso servizi e politiche pubbliche adeguate, di un ambiente favorevole alla crescita e che permetta al cittadino di essere attivo nel perseguire le proprie aspirazioni ed il proprio progetto di vita”. Tali finalità vengono esercitate attraverso il trasferimento e la convenzione di funzioni e servizi da parte dei comuni.

Mentre lo statuto dell'unione dei comuni del camposampierese prevedeva una durata temporale di dieci anni, la federazione dei comuni è costituita a tempo indeterminato. Lo scioglimento è previsto solo nel caso in cui venga fatta esplicita richiesta, tramite delibera, dalla maggioranza dei consigli comunali che la compongono. In questa

circostanza il presidente pro-tempore diventa commissario liquidatore ed ha il compito di redigere il piano di riparto delle risorse strumentali, patrimoniali e del personale.

Sono trasferite alla federazione le seguenti funzioni:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (tra cui gestione del personale, controllo di gestione, servizi informatici, difensore Civico);
- funzione di polizia locale (polizia municipale, polizia amministrativa, polizia commerciale);
- funzioni riguardanti la gestione del territorio, dell'ambiente e viabilità (protezione civile e segnaletica);
- funzioni nel campo dello sviluppo economico (servizi relativi all'industria, al commercio, all'artigianato, all'agricoltura e lo sportello unico delle imprese);
- funzioni attinenti al turismo, alla cultura e all'istruzione pubblica.

Lo statuto si preoccupa di individuare anche le funzioni potenzialmente trasferibili successivamente. Per quanto riguarda l'ambito delle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo si tratta di:

- ufficio statistica;
- notifiche;
- ufficio progettazione;
- ufficio tributi.

Per quanto riguarda le funzioni relative al turismo, alla cultura e all'istruzione pubblica, le funzioni trasferibili sono:

- mense scolastiche;
- biblioteca e attività culturali;
- impianti sportivi;
- trasporto scolastico;
- gemellaggi.

Infine, per quanto concerne le funzioni riguardanti la gestione del territorio, dell'ambiente e viabilità, potranno essere trasferite alla federazione tutte le funzioni riguardanti la tutela ambientale e verde pubblico.

Nulla vieta che anche altre funzioni, non espressamente indicate nello statuto ma riguardanti servizi o attività complementari, possano essere gestite in maniera associata.

Il procedimento di trasferimento delle competenze si perfeziona per mezzo di una delibera di recepimento da parte dell'unione. Secondo quanto disposto dallo statuto, tale delibera dovrà individuare "le attività, gli indirizzi organizzativi, i piani finanziari con i

criteri di contribuzione da parte dei comuni associati, idonei ad evitare che nella successione della titolarità dei rapporti possano determinarsi forme di pregiudizio alla continuità delle prestazioni e/o dei servizi che ne derivano, a cui la giunta dovrà attenersi nell'organizzare i servizi e le funzioni trasferite". Con l'acquisizione della titolarità delle funzioni amministrative, spetta alla federazione il dovere di gestire le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi, così come l'individuazione del valore degli stessi, nonché i procedimenti di accertamento e prelievo.

Nella terza parte dello statuto viene disciplinata l'organizzazione di governo della federazione. Gli organi della federazione sono il presidente, la giunta e il consiglio. Vale la pena sottolineare che nessuno di questi organi percepisce un compenso, in quanto già compreso nel ruolo di sindaco, assessore e consigliere dei comuni associati.

Il ruolo di presidente è ricoperto, a turno, da ciascun sindaco dei comuni associati per una durata di un esercizio finanziario. Le veci del presidente spettano al vice presidente, ossia colui che prenderà l'incarico l'anno seguente. Il suo ruolo è principalmente di rappresentanza dell'ente ma si occupa anche di convocare e presiedere la giunta e il consiglio, sovrintendere all'espletamento delle funzioni attribuite all'unione e garantire la coerenza tra indirizzi generali e settoriali.

La giunta è composta dai sindaci dei comuni associati. In caso di necessità, possono essere sostituiti dal rispettivo vicesindaco, da un assessore o da un consigliere delegato. E' l'ente incaricato di individuare l'indirizzo politico-amministrativo dell'unione e di sottoporre all'attenzione del consiglio argomenti ritenuti di particolare rilevanza per l'unione stessa. Nell'espletamento delle sue funzioni, questo organo è coadiuvato dai collegi degli assessori competenti per le materie trasferite. La giunta si occupa di approvare le delibere riguardanti:

- l'adozione degli schemi del bilancio previsionale, del bilancio pluriennale, della relazione previsionale e programmatica;
- l'adozione degli schemi del rendiconto della gestione;
- l'approvazione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi;
- l'approvazione del programma triennale delle assunzioni;
- delibere comportanti oneri finanziari per i singoli comuni membri;
- delibera di esonero dei comuni membri dal pagamento di oneri finanziari.

Il consiglio è composto dal presidente dell'unione e da tre consiglieri per ciascuno dei

comuni. Posso partecipare, ma senza diritto di voto, anche i sindaci e gli assessori dei comuni appartenenti all'unione. Al consiglio spettano le decisioni in materia di adesione all'unione da parte di altri comuni, di fusione con altre unioni di comuni e in merito all'adozione dello stemma e del gonfalone all'unione di comuni "federazione dei comuni del camposampierese". E' facoltà del consiglio istituire le commissioni di lavoro, composte da consiglieri dell'unione, dal sindaco che presiede il collegio degli assessori comunali competenti per materia e da un assessore comunale che funge da presidente di commissione.

L'impegno a lavorare in un'ottica di governance del territorio è sancito dall'art. 21, secondo cui "ai cittadini e ai residenti, l'unione assicura il diritto di partecipare alla formazione delle proprie scelte politico-amministrative, secondo i principi e le forme stabilite dalla legge. L'unione riconosce altresì il diritto degli interessati, dei cittadini, delle formazioni sociali e delle associazioni e comitati portatori di interessi collettivi, di concorrere alla determinazione dell'indirizzo, attuazione e controllo delle attività poste in essere dall'amministrazione. L'unione rende effettivo il diritto alla partecipazione politico-amministrativa, garantendo l'accesso alla informazione ed agli atti dell'unione di comuni".

La quarta sezione dello statuto disciplina l'organizzazione amministrativa. L'unione dispone di uffici propri ma si appoggia anche a quelli già esistenti nei comuni membri. L'ordinamento generale degli uffici e dei servizi è disciplinato da un regolamento interno che si fonda sui criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, secondo principi di professionalità e responsabilità, per assicurare la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa e la realizzazione degli obiettivi programmati.

A capo dell'organizzazione amministrativa viene nominato un direttore generale. Il soggetto chiamato a ricoprire questo ruolo è scelto tra dirigenti e funzionari della PA, tra i segretari comunali, oppure con contratto di diritto privato a tempo determinato secondo i criteri stabiliti dal regolamento degli uffici e dei servizi. Il suo compito è attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'unione secondo le direttive impartite dal presidente. Il direttore generale si occupa anche di sovrintendere alla gestione, perseguendo livelli ottimali di efficacia e efficienza e rispondendo direttamente dei risultati conseguiti.

Lo statuto incentiva l'unione di comuni a ricercare quante più forme di collaborazione amministrativa possibili tra i comuni associati, anche avvalendosi di disponibilità di mezzi e/o di personale comunale a tempo pieno o parziale.

Per quanto riguarda il capitolo sulle finanze e della contabilità, definita l'autonomia finanziaria dell'ente, lo statuto indica che all'unione spettano gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe, dai contributi sui servizi ad essa affidati e quelli che lo Stato e la regione erogano. Nel caso in cui queste entrate non siano sufficienti, i comuni dovranno intervenire versando quanto necessario per la copertura delle spese per la gestione corrente e per gli investimenti.

L'attività economico-finanziaria è regolata dalle norme in materia di contabilità degli enti locali. Per la disciplina degli strumenti economico-finanziari che l'unione deve adottare viene fatto rinvio agli articoli 28-31.

L'ultima parte dello statuto, norme transitorie e finali, è costituita da un unico articolo che si limita ad individuare le modalità di approvazione e di pubblicazione dello statuto.

CONCLUSIONI

In un contesto socio-politico come quello attuale, caratterizzato da una forte crisi delle istituzioni, carenza di risorse economiche e disinteresse dei cittadini verso una politica sempre più incapace di dare risposte concrete, gli sforzi per cercare di garantire uno sviluppo al paese ripartono dal territorio.

L'attenzione è concentrata sulla dimensione strategica degli enti locali e sulle forme di cooperazione intercomunale, soprattutto in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione che ha reso ancora più centrale il ruolo degli enti locali. Lo testimoniano anche le numerose e costanti modifiche legislative ai processi di riforma degli enti locali che hanno reso particolarmente difficile il lavoro di stesura di questa tesi.

Tra le varie forme di cooperazione intercomunale disposte dal TUEL, l'unione di comuni è senz'altro quella che sta dando i migliori frutti e che sta trasformando la governance territoriale. L'unione è diventata lo strumento di aggregazione e di sussidiarietà orizzontale più diffuso, piace ai comuni perché permette loro di mantenere la propria identità e indipendenza, ma allo stesso tempo garantisce un'amministrazione più efficiente ed efficace del territorio.

Le debolezze riscontrate finora dalle esperienze maturate dalle unioni di comuni che possono renderne critica la longevità riguardano soprattutto:

- il rischio di scarsa coesione e cooperazione tra i vari amministratori. Non è semplice mettere d'accordo soggetti provenienti da più paesi, con diversi interessi in gioco e diverse correnti politiche;
- la difficoltà di programmazione a causa dell'incertezza delle risorse economiche disponibili;
- la possibile resistenza al cambiamento e all'innovazione;
- la necessità di mantenere in vita un doppio ente, quello comunale e quello sovracomunale, e doverne sostenere i relativi costi di gestione;
- la scarsa relazione con i cittadini. Poiché l'unione non può intraporsi nel rapporto già esistente tra amministrazione comunale e cittadino, essa rischia di essere un ente di riferimento e comunicazione solo per le amministrazioni ma non per i cittadini.

A questo proposito è stato interessante analizzare le posizioni contrastanti tra i sostenitori dell'unione e quelli della fusione. Nonostante quest'ultima sembri

obiettivamente porre rimedio a molti dei punti di debolezza delle unioni di comuni, ci sono due elementi fondamentali da considerare che fungono da ago della bilancia nella scelta della forma di associazionismo da adottare: la forte identità locale che caratterizza l'Italia e il valore della rappresentatività.

Gli enti locali in Italia giocano un ruolo fondamentale e la forte volontà di mantenere ciascuno la propria autonomia è l'elemento che per lungo tempo ha costituito un ostacolo ai tentativi di riforma territoriale. Il problema della rappresentatività invece si pone con la fusione poiché vi è un minor numero di persone chiamato ad amministrare un territorio più ampio ed eterogeneo. Per i comuni questo è sinonimo di minore attenzione alle realtà territoriali. Questi due elementi sono più che sufficienti per far prediligere l'unione di comuni come forma di associazionismo intercomunale.

Nonostante le unioni di comuni siano enti nati con lo scopo di risolvere il problema della polverizzazione e della sopravvivenza dei piccoli comuni, esse si sono rivelate efficaci anche con i comuni di dimensioni maggiori.

Una delle esperienze più interessanti è rappresentata dall'unione dei comuni del camposampierese che nel 2011 è diventata federazione dei comuni. Un esperimento innovativo e particolarmente "business oriented", unico nel suo campo. Si tratta di una fusione per incorporazione tra l'unione dei comuni del camposampierese e l'unione dell'alta padovana che portato alla creazione di una vera e propria alleanza per lo sviluppo. L'obiettivo è superare l'idea di unione di comuni come anticamera della fusione e trasformare i punti di debolezza tipici delle unioni in punti di forza.

La chiave di lettura di questa nuova forma associativa è stata data da Lorenzo Zanon, presidente dell'Ipa del camposampierese, secondo cui "in unione, tra noi, siamo solidali per essere più forti. In federazione siamo uniti per poter essere ciascuno se stesso e diverso nelle propria identità, vince l'identità territoriale distintiva" (Zanon, 2012).

Poiché questo ente è di recente costituzione, i dati e i documenti sono ancora pochi e di difficile reperimento. Lo strumento più diretto per ottenere informazioni aggiornate sono state le interviste rilasciate dalle varie autorità dell'unione sul periodico "Il Camposampierese". Nell'edizione n. 7 del mese di agosto 2013, Francesco Cazzaro, presidente della federazione, ha dichiarato che "nel 2011 la spesa corrente per abitante della federazione è stata di 437,5 euro; il 40% inferiore a quella della media dei comuni veneti e l'11% inferiore a quella dei comuni padovani". La missione di garantire un buon governo locale, di ridurre i costi, di raggiungere più elevati livelli di efficienza e favorire così lo sviluppo del territorio sembra aver dato i suoi primi frutti.

Il camposampierese è un'area nota per la sua propensione innovativa, dinamica e spesso ha funzionato da incubatrice per tante idee e progetti. Basta pensare che, nonostante la federazione dei comuni del camposampierese sia di recente costituzione, i suoi amministratori stanno già guardando avanti, ipotizzando nuovi scenari sempre più efficienti di governance locale. La prossima sfida sembra essere la costituzione dell'area metropolitana del nord-est, una grande rete tra unioni di comuni appartenenti anche a province diverse.

I processi di riordino territoriale continueranno sicuramente ad essere uno dei temi cruciali delle politiche dei prossimi anni. Sarà interessante seguirne gli sviluppi e osservare quali scelte di governance saranno in grado di intraprendere gli amministratori dei vari livelli di governo per favorire la crescita e il benessere del paese.

BIBLIOGRAFIA

- **Adani, R.** (2010) “*La fusione dei comuni offre una chances per questo territorio?*” pubblicato sul blog amarevignola.wordpress.com
- **Adinolfi, P.** (2010) “*Il rinnovamento della P.A. italiana. Potenzialità di una lettura critical*”, XI Workshop dei docenti e dei ricercatori di organizzazione Aziendale (Bologna, 16-18 giugno 2010)
- **Adinolfi, P.** (2011) “*I critical management studies: applicabilità alla P.A. italiana*”, Working paper 20/2011
- **Albertoni, E. A.** (1996) “*Non basta tornare a Toqueville - Il federalismo sarà innovatore solo se saprà favorire l'autonomia sociale e l'autogoverno. Impariamo dalle esperienze degli altri paesi*”, pubblicato su *Impresa&Stato* N. 33, rivista della camera di commercio di Milano
- **Alesio, M.** (2011) “*La gestione associata delle funzioni ed i servizi comunali*”, scuola superiore pubblica amministrazione locale (SSPAL), scuola Veneto e Friuli Venezia Giulia.
- **Allulli, M.** (2010) “*Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*”, CITTALIA, fondazione Anci ricerche
- **Anselmi, L.** (1995) “*L'azienda comune*”, Rimini, Maggioli.
- **Antonini, L, Vigato, E.** (2013) “*La gestione associata di funzioni e servizi comunali*”, pubblicato su *Il diritto della regione* – numero 1-2/2012 del 5 febbraio 2013
- **Archibugi, F** (2000) “*La rivoluzione del reinventing government*”, per *Lettera Internazionale* 2000
- **Aucoin, P.** (1990) “*Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums.*” *Governance* 3
- **Aucoin, P.** (1995) “*The new public management: Canada in comparative perspective*”. Ashgate publishing company
- **Aucoin, P. – Heintzman, R.** (2000) “*The dialectics of accountability for performance in public management reform*”. *International review of administrative sciences*
- **Baldi, B. – Xilo, G.** (2012) “*Dall'Unione alla fusione dei Comuni.*” *Istituzioni del federalismo*, rivista di studi giuridici ed economici. Quaderno n. 1/2012

- **Bartolini, S.** (1998) “*Exit options, boundary building, political structuring*” in EUI working paper, SPS 98/1.
- **Barusso, E.** (2008) “*Diritto degli enti locali. comuni, province, comunità montane, consorzi, aree metropolitane.*” Maggioli Editore
- **Beck, U. – Grande, E.** (2006) “*L’Europa cosmopolita. società e politica nella seconda modernità*”, Carocci editore, Roma
- **Bigoni, M.** (2009) tesi di dottorato “La governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici” Università degli studi di Ferrara
- **Bobbio, L.** (2002) “*I governi locali nelle democrazie contemporanee*” Laterza
- **Bonaretti, M.** (2005) “*Governo locale e innovazione organizzativa: le amministrazioni in trasformazione*” pubblicato sulla rivista RU – risorse umane nella PA, n.2
- **Borgonovi, E.** (2005) “*Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*”, EGEA.
- **Brandalise, C., Della Valle, M., Ghibaudi, L., Gramaglia, C., Padovan, M., Peraro, F., Vecchiato, G., Zanotto, S.** (2011) “*Partnership, comunità e sviluppo locale. Costruire, comunicare e valutare le partnership*” Franco Angeli
- **Callegaro, A.** (2003) “*E-government e ICT nella pubblica amministrazione. Analisi del modello Consip*”, tesi di laurea, Università degli studi di Venezia.
- **Capgemini** (2010) “*Digitalizzare i servizi pubblici in Europa: tradurre l’ambizione in azione*”, comunicato stampa
- **Caringella, F.; Giuncato, A.; Romano, F.** (2007) “*L’ordinamento degli enti locali*” IPSOA
- **Cassen, B.** (Giugno 2001) “*Il tranello della governance*”, Le Monde Diplomatique.
- **Capocchi, A.** (2003), “*Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*”, Giuffrè editore
- **Cepiku, D.** (2005) “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.?”, Dip. di Economia e gestione delle aziende, Università Tor Vergata.
- **Ciambetti, R.** (2010) “L’associazionismo intercomunale nel Veneto” Regione Veneto
- **Commissione delle Comunità Europee** (2001), “*La governance europea – Libro bianco*”, COM(2001) 428, 25 luglio 2001, Bruxelles

- **Commissione delle Comunità Europee** (2003), *“Il ruolo dell’e-Government per il futuro dell’Europa”*, Bruxelles COM(2003) 567, Settembre 2003
- **Comitato delle Regioni** (1998) parere sul tema *“La cooperazione transfrontaliera e transnazionale tra gli enti locali”*
- **Confindustria** (2010) *“Italia 2015 – Le imprese per la modernizzazione del paese”* (Maggio 2010)
- **C.O. gruppo AAVV** (2001) *“Metodi di consulenza e processi di unificazione ed associazione delle strutture comunali: alcune problematiche”*, pubblicato su cogrupo.it N. 12/2001
- **D’Alessio, G.** (2005) *“Convergenze e divergenze nell’evoluzione dei sistemi amministrativi europei”* pubblicato in *“Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto”* (a cura di M. De Benedetto), Torino, Giappichelli.
- **D’Atena A.** (1998) *“Il doppio intreccio federale: le Regioni dell’Unione europea”*, in *Le Regioni*
- **De Maria, F.** (2011) *“Unione dei comuni del Camposampierese. Dal welfare state al welfare community attraverso un patto per lo sviluppo. Un’alleanza per lo sviluppo”* <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=31013>
- **Di Filippo, E.** (2010) *“I processi di cambiamento nella pubblica amministrazione italiana. Le tendenze in atto”*, Università degli studi di Chieti
- **Di Gregorio, L.** (2000) *“La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione?”* Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Napoli
- **Di Maria, R.** (2011) *“Spunti per una riflessione (teorica) sulla reciproca interferenza fra federalismo “funzionale” e principio di sussidiarietà verticale, dalla riforma del Titolo V alla attuazione del federalismo fiscale”* su forumcostituzionale.it
- **Di Martino** (2011) *“La cooperazione tra comuni in Germania”* pubblicato su Report sul fenomeno e forme dell’intercomunalità in Europa tra i piccoli comuni, SSPAL
- **Fiorillo, F. e Robotti, L.** (2006) *“L’Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete”* Dipartimento di economia Università politecnica delle Marche. Ed. Franco Angeli.

- **Finger, M. e Pécoud, G** (2003) “*From e-government to e-governance? Towards a model of e-governance*” terza conferenza europea sull’e-government, Dublino
- **Frieri, F.R. - Gallo, L. - Mordenti M.** (2012) “*Le unioni di comuni*” Maggioli editore
- **Formiconi, D.** (2010) “*La dimensione delle unioni di comuni*” pubblicato su rapporto nazionale 2010 sulle unioni di comuni, Anci
- **Gambino, S.** (2008) “*Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*” Giuffrè, Milano.
- **Giuliani, M.** (2004) “*Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*” URGE (unità di ricerca sulla governance europea) working paper 4/2004.
- **Holmes, D.** (2001) “*E-gov: strategies for government*” Nicholas Brealey Publishing, London.
- **Hood C.** (1991), “*A public management for all seasons*” Public Administration, vol. 69
- **Hood, C.** (2002) “*New public management*” pubblicato su The encyclopaedia of the social and behavioral sciences, Elsevier.
- **Hooghe, L. e Marks G.,** (2001) “*Multi-level governance and European integration*”, Rowman & Littlefield Publishers.
- **Johnson I.** (1997) “*Redefining the concept of governance*”, Consultant for the Political and Social Policies Division, Policy Branch, Canadian International Development Agency.
- **Kettl, D.F.,** (1997). “*The global revolution in public management: driving themes, missing links.*” pubblicato su Journal of Policy Analysis and Management.
- **Kettl, D.F.** (2000) “*The global public management revolution*”, Brookings Institution.
- **Kooiman, J.** (1999) “*Social-political governance: overview, reflections and design*”, Public management review
- **Laperuta, L.** (2006) “*Il management pubblico*”, Esselibri – Simone
- **Levi, L.** (1978) “*Federalismo e integrazione europea*”, Palumbo
- **Le Galès, P.** (2002) “*Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione*”, rivista FOEDUS

- **Lorenzini, S e Rabbellotti, R** (2010) *“Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?”* Franco Angeli
- **Lo Tufo, M.** (2006) *“Dal “government” alla “governance” del territorio. Un nuovo, strategico ruolo per il management pubblico”* pubblicato su L’informatore delle Autonomie locali (luglio/agosto 2006).
- **Marasso, L.** (2001), *“Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government”*, Maggioli editore.
- **Marks, G.** (1992) *“Structural policy in the european community”*, The Brookings Institution
- **Marks G.** (1993) *“Structural policy and multilevel governance in the EC, in the state of the european community”*. A. Cafruny, G. Rosenthal (Eds.)
- **Marcon G.** (1999), *“The state of public management and public management in Italy: lessons for research methodology”*, pubblicato in occasione del workshop “Assessing alternative research methodologies in public management”, Siena.
- **Mascia, M.** (2005) *“Il sistema dell’Unione Europea. Appunti su teorie attori e processi”*, Padova, Cedam
- **Mascia, M.** (2004) *“La società civile nell’Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico”*, Venezia, Marsilio
- **Massa, M.** (2012) *“Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla cd. spending review”* pubblicato su diritti regionali, osservatorio sulle autonomie
- **Mayntz, R.** (1999) *“La teoria della governance: sfide e prospettive”*, pubblicato su Rivista italiana di scienza politica N. 1 aprile 1999
- **Meneguzzo, M.** (1995) *“Dal new public management alla public governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica”*.
- **Meneguzzo, M.** (1997) *“Ripensare la modernizzazione organizzativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale”*, Maggioli.
- **Meneguzzo, M.** (1999) *“Managerialità innovazione e governance, la P.A. verso il 2000”*, ARACNE
- **Meneguzzo, M.** (2006) *“Economia delle aziende pubbliche”*, McGraw-Hill
- **Meneguzzo, M.** (2006), *“Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana”* in RIREA (rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale) N. 1/2006

- **Merloni, F.** (2002) *“Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo titolo V della costituzione”*, Le Regioni
- **Messina, P.** (2006) *“L’impatto dell’europeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle Regioni italiane: il caso del Veneto”*, in Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica
- **Minelli, E. e Reborà, G.** (2007) *“L’inerzia organizzativa: comprenderne le ragioni per gestire il cambiamento”*. VIII Workshop dei docenti e ricercatori di Organizzazione aziendale, Università Carlo Cattaneo
- **Minogue M. Polidano C., Hulme D.** (1998) *“Beyond the new public management”*, Wayne Parsons
- **Mitrany, D.** (1943) *“A working peace system: an argument for the functional development of international organizations”* Oxford University Press
- **Mitrany, D.** (1975) *“The functional theory of politics”*. New York: St. Martin's Press
- **Nardo, R.** (2007-2008) tesi di laurea *“Costruire la governance multi-livello: stili di rappresentanza regionale a confronto”*, Università degli studi di Padova
- **Ongarato, G.** (2005-2006) tesi di laurea *“Le unioni dei comuni”*, Università degli studi di Padova
- **Organization for Economic Cooperation and Development** (1999), *“principles on corporate governance”*
- **Ortino, S.** (1994) *“Per un federalismo funzionale”* Torino
- **Osborne S.P.** (2010) *“The new public governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance”*, Routledge
- **Papisca, A.** (2004) *“Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani”*, Pace diritti umani/Peace Human Rights
- **Pernthaler, P.** (2002) *“L’Europa e il futuro della politica”* a cura di Agostino Carrino. - Roma: Società Liber.
- **Peters, G.B.** (1996) *“The future of governing: four emerging models”* Lawrence: University Press of Kansas.
- **Peters, G.B. – Pierre J.** (1998) *“Governance without government? Rethinking public administration”*. Journal of Public Administration Research and Theory.
- **Peters, G.B. – Pierre J.** (2000) *“Governance, politics, and the state”* St. Martin's Press

- **Petretto, A.** (2009) *“Una riorganizzazione istituzionale secondo i canoni del federalismo funzionale”*, Università di Firenze - Osservatorio regionale sull’attuazione del federalismo fiscale.
- **Petretto, A.** (2011) *“I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra regione e enti locali”*. Nota dell’osservatorio regionale sul federalismo fiscale.
- **Piattoni, S.** (2009) *“Multi-level governance in the EU. Does it work?”* University of Trento, intervento alla conferenza in onore di Suzanne Berger.
- **Pietro, R.** (2008) *“L’ unione (dei sindaci) fa la forza”* Corriere della Sera, 24 Aprile 2009.
- **Properzi, P.** (2005) *“Rapporto del territorio nazionale”*, INU (Istituto nazionale di urbanistica)
- **Radaelli, C.** (2000) *“Wither europeanization? Concept stretching and substantive change”*, European Integration on-line Papers
- **Rhodes, R.A.W.** (1994) *“The hollowing out of the State.”* Pubblicato su Political Quarterly vol. 65.
- **Rhodes, R.A.W.** (1997) *“Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability”*, Open University
- **Rebba, V** (1998) *“Dalla teoria dei beni pubblici locali al federalismo funzionale”* pubblicato nella rivista Economia Politica, N.2, Padova
- **Romano P.**, (2009) *“L’ unione (dei sindaci) fa la forza”* Corriere della Sera, 24 Aprile 2009
- **Romolini, A.** (2007) *“Accountability e bilancio sociale negli enti locali”*, Franco Angeli
- **Salvato M.** (2011) *“Le forme associative fra comuni: vincoli e opportunità”* Università di Padova, [http://provincia.rovigo.it/alfstreaming-servlet/streamer/resourceId/c101d988-e13e-49be-9057-8c1fc602525d/relazione_salvato.pdf]
- **Schibel, K.L.** (2012) *“Un patto per la programmazione sostenibile dei comuni”*, pubblicato sul n.3/2012 della rivista bimestrale QualEnergia
- **Schmitter, P.** (2004) *“Neo-functionalism”*, Oxford University Press
- **Solari, S.** (2012) *“Lo studio dei benefici derivanti dalle forme associative tra comuni”*, pubblicato su Il diritto della regione Veneto, n. 1-2/2012

- **Valotti, G.** (2000) *“La riforma delle autonomie locali: dal sistema all’azienda”*, Milano, Egea
- **Valotti, G.** (2005) *“Management pubblico”*, Egea
- Van Kersbergen, F., Van Waarden, K. (2004) *“Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”*, European Journal of Political Research, n° 43.
- **Venchi, M.A.** (1991) *“I servizi pubblici e le forme associative e di cooperazione. Nuovo ordinamento delle autonomie locali”* in Rivista amministrativa repubblica italiana.
- **Vigato, E.** (2011) *“Come cambia il sistema dei piccoli comuni e delle province in Italia?”* pubblicato su Il diritto della regione Veneto n.2/2011
- **Visone, T.** (2010) *“La teoria federalista e l’ europeizzazione : critica e possibili innesti - Parte I”*. Euros du village
- **Zanardi, L.** (2011) *“Con il federalismo il carico fiscale si sposta dalla casa alle imprese. L’abc del decreto”*, pubblicato su Il Sole 24ore 04/02/2011
- **Zanon, L.** (2012) *“La federazione di comuni. Una sfida alla modernità”* intervento Forum PA
- **Zara, S.** (2006-2007) *“Governance europea: esperienza dell’unione dei comuni del camposampierese”* tesi di laurea, Università degli studi di Padova.
- **Zuffada, E.** (2002) *“La collaborazione interistituzionale per il miglioramento dell’economicità dei comuni di minori dimensioni”*. Azienda Pubblica, n.3/2002.
- **Zurlo, J.** (2008) *“Processi di governance e partecipazione locale: strumenti di gestione del territorio”* tesi di laurea, Università degli studi Milano.

RINGRAZIAMENTI

Finalmente posso dire di avercela fatta! Oggi mi laureo!

E' doveroso per me dedicare un ringraziamento a tutte le persone che mi hanno accompagnato fino a qui e che hanno avuto la pazienza e la costanza di pormi la fatidica domanda "ma quando ti laurei?".

Quindi a tutti dedico un sentito GRAZIE, non solo per aver atteso con ansia assieme a me questo giorno, ma anche per aver condiviso alcuni o molti pezzetti di puzzle che hanno composto questi miei 26 anni.

Una ringraziamento speciale è per:

- *il Prof. Marcon, relatore della mia tesi, per l'aiuto e il sostegno fornitomi durante la stesura del lavoro;*
- *mamma e papà, perché se oggi mi laureo il merito è anche vostro. Grazie per aver assecondato i miei numerosi "colpi di matto" e per aver concesso e incoraggiato tutte le esperienze che ho voluto fare. Grazie papà per avermi trasmesso un forte senso del dovere e del lavoro e grazie mamma per insegnarmi ogni giorno ad essere forte e non mollare mai (e anche per aver portato a casa Toby);*
- *Massi e Alice, due pazzi, brontoloni, rompiscatole, casinisti e disordinati fratelli senza i quali non posso immaginare una vita. Mi fate impazzire ma vi voglio un gran bene;*
- *i nonni e le nonne, perché siete parte importantissima della vita di un nipote. Un pensiero particolare lo dedico a te, nonno, che hai toccato la mia vita come una stella cadente tocca il cielo e ora sei il mio angelo custode. Tu che mi hai lasciato tanta nostalgia e il rimpianto di non sapere come sarebbe stato averti ancora qui. Grazie perché per me sei sempre stato speciale e speciale è il posto riservato a te nel mio cuore;*
- *Lara, la mia prima Amica. Grazie per tutte le domeniche spensierate, le sagre, i tragitti per andare ad allenamento, i giri in sr e le partite a "solo". Grazie perché assieme ne abbiamo combinate tante e con la tua risata travolgente mi hai regalato bellissimi momenti;*

- *l'atletica, con i suoi allenatori, le gare e tutti i miei compagni. Grazie a questo sport che, tra gioie, sacrifici e soddisfazioni, mi ha regalato gli anni più belli della mia vita. Grazie in particolare ad Andrea per la sua pazienza, dedizione e per la passione con cui allena;*
- *Giovy e Ire, due donne fantastiche che ho sempre ammirato, siete state il mio "esempio da seguire";*
- *gli amici di sempre, con cui ho condiviso tante esperienze, vacanze e anni indimenticabili. Un grazie speciale a chi è sempre stato presente, soprattutto nei momenti di maggiore sconforto e ha fatto il possibile per aiutarmi;*
- *l'associazione giovanile Il Barco e tutti i ragazzi che ne fanno parte. Grazie per l'impegno e la disponibilità che date per rendere migliore il nostro paese e i suoi giovani. Grazie perché continuate a credere con me nella possibilità di fare volontariato per il solo piacere di farlo. Tra una risata e un "ndemo bere" abbiamo realizzato importantissimi progetti;*
- *Laura & Yle, due splendide persone e compagne di università che il destino mi ha fatto incontrare;*
- *Tim and Laura, known also as "the boss" and "she who shouts". Thank you for considering me a part of your family, for giving me the opportunity to become more familiar with that lovely rainy country and for all the amazing experiences you have offered me. You ended up in my life by chance and from that moment on my life hasn't been the same, there is never a shortage of surprises, indeed.*
- *le mie Amiche, quattro donne pazze e scatenate. Grazie perché ognuna di voi ha qualcosa di speciale e per questo vi adoro. Grazie per i momenti che, tra un impegno e l'altro, riusciamo a dedicarci perché quando sto con voi sto bene. Galeotto fu quel viaggio studio a Berlino, è lì che è nato tutto e ora è bello aver qualcuno su cui contare, con cui condividere ansie, gioie, problemi, speranze, crisi, viaggi, idee. Ci saremo sempre l'una per l'altra e io vi voglio un mondo di bene;*

- *dulcis in fundo Matteo, la persona più paziente che il cielo potesse donarmi (e con me, lo so, ce ne vuole tanta). Grazie perché sei la forza della mia vita e il sostegno sempre presente. Sei la persona che mi completa, il mio alter ego, sai darmi razionalità quando perdo il controllo, comprensione ogni volta che ne ho bisogno, mi incoraggi quando perdo le speranze e hai la pazienza di assecondare le mie pazzie e idee stravaganti. Grazie per tutti i meravigliosi momenti che abbiamo condiviso e per tutti quelli che continueremo a condividere. Grazie perché tu sai farmi stare bene. Per questa tesi mi hai aiutata e spronata molto, incoraggiandomi ad ogni sessione persa e revisionando ogni singola pagina. Se oggi mi laureo il merito è anche tuo, ecco perché questa tesi è dedicata a te.*