

Processi associativi nei Comuni: stato dell'arte e prospettive

20 dicembre 2016

Daniele Formiconi – ANCI - *Responsabile Area Riforme Istituzionali,
Piccoli Comuni, Unioni di Comuni, Montagna, Associazionismo,
Status degli Amministratori locali, Fidelizzazione Comuni associati*

Processi associativi nei Comuni: stato dell'arte e prospettive

Daniele Formiconi – ANCI - Responsabile Area Riforme Istituzionali, Piccoli Comuni, Unioni di Comuni, Montagna, Associazionismo, Status degli Amministratori locali, Fidelizzazione Comuni associati

In Italia, come in altri Paesi facenti parte dell'UE ma anche extra UE, si stanno realizzando, ormai da molti anni, politiche volte alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del modo d'essere e di amministrare delle Autonomie Locali.

I Comuni, ed i piccoli Comuni in particolare, mai come negli ultimi anni, stanno vivendo una condizione di estrema difficoltà da molti punti di vista, tale da non consentire un percorso di riorganizzazione esente da forti incertezze. Nei piccoli Comuni, almeno per oltre un decennio, si sono sempre più diffuse azioni di associazionismo intercomunale volontario, dimostrando di voler contribuire anche al risanamento della finanza pubblica tramite una riorganizzazione amministrativa locale, ma proprio per questo motivo occorrono oggi normative più ragionevoli e in sostanza più adeguate per la gran parte del Paese e delle economie locali.

La razionalizzazione e la riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali deve riguardare diversi profili: 1) la semplificazione e la chiarezza dei livelli istituzionali che operano sullo stesso territorio; 2) il perseguimento dell'efficienza e dell'economicità; 3) la riduzione dei costi ma senza compromettere l'obiettivo primario, che rimane la garanzia di erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini altrimenti spinti ad un conseguente spopolamento delle aree interne (si veda il documento "Agenda Controesodo" approvato dalla Conferenza Nazionale ANCI Piccoli Comuni di San Benedetto del Tronto 30/06/17); 4) una governance del territorio più appropriata ed efficace, garantendo rapporti interistituzionali sinergici al fine di soddisfare la domanda dei cittadini e delle comunità.

In questa direzione, ormai da quasi un ventennio i piccoli Comuni, in particolare, hanno avviato volontariamente un processo di federalismo dal "basso" costituendo numerose esperienze associative caratterizzate - in particolare - da nuovi e più forti modelli di gestione associata, le Unioni di Comuni.

La complessità del momento attuale, sia sotto un profilo istituzionale sia per l'aggravarsi del complessivo quadro finanziario, impone oggi la necessità di una accelerazione da parte del legislatore e degli enti

interessati verso una riflessione ancor più approfondita su queste tematiche di sistema.

Fino ad oggi, l'attenzione dei diversi livelli istituzionali è stata alquanto discontinua, disomogenea, a volte controproducente e le politiche sulle gestioni associate sono state spesso confuse, contraddittorie, improvvisate e, in una parola, insufficienti, impedendo una migliore crescita qualitativa e quantitativa delle intercomunalità, come avvenuto invece in molti altri Paesi europei che iniziano a raccogliere i frutti di investimenti fatti e pianificati ormai da anni.

Contemporaneamente, è cresciuta e si è diversificata la domanda dei servizi da parte dei cittadini che chiedono maggiori garanzie, una migliore qualità dei servizi e, non da ultimo, tempi di risposta accettabili.

In tale contesto, migliaia di amministratori dei piccoli Comuni hanno cercato di adeguare i loro modo di amministrare ai mutamenti intervenuti; la ricerca della *adeguatezza*, soprattutto in questi Enti, si identifica sempre più con la necessità di affrontare il tema della cooperazione intercomunale, della gestione associata delle funzioni e dei servizi e non certo con l'allontanamento delle capacità decisionali dai territori.

Riordino Governance Locale: Verso la Quarta Fase

Nell'ottica di creare maggiore efficienza del sistema locale, per accrescerne l'efficacia, per ridurre i costi e, in molte realtà di minore dimensione demografica, per poter erogare ma anche per continuare a garantire l'erogazione stessa di servizi al cittadino, ormai da oltre un ventennio (con legge n. 142/90) il legislatore ha individuato, con alterne vicende, la strada della cooperazione intercomunale attraverso la gestione associata di servizi e funzioni comunali.

Questa, in sintesi, l'evoluzione della normativa succedutasi sino ad oggi e che è possibile suddividere temporalmente in tre fasi, auspicandone una quarta di maggiore e definitiva organicità e attuabilità:

a) PRIMA FASE 1990/1999 (dalla legge n.142/90 alla legge n. 265/99). Introduzione del "modello" Unione di Comuni finalizzato alla fusione obbligatoria dopo 10 anni dalla sua costituzione oppure, in caso non si fosse realizzata tale condizione, al suo scioglimento. Unioni costituite nel decennio:16;

b) SECONDA FASE 2000/2010 (dal TUEL - Decreto Legislativo n. 267/2000 alla legge n. 122/2010 di conversione del Decreto Legge n.

78/2010). Forte rilancio e crescita dei processi di Associazionismo intercomunale volontari e incentivati, con affermazione particolare del modello Unione di Comuni con “effetto volano” nel porre il tema della cooperazione locale; decolla il modello Unione e il tema gestione associata si diffonde su tutto il territorio nazionale;

c) TERZA FASE 2010/2014 (dalla legge n. 122/2010-alla legge n.135/2012 fino alla legge n.56/2014). Introduzione dell'Associazionismo obbligatorio per l'esercizio di 10 funzioni fondamentali nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 abitanti se montani, da realizzarsi attraverso la Convenzione o l'Unione, ex artt. 30 e art. 32, del Tuel; forte messa in discussione degli assetti definiti volontariamente e criticità per il raggiungimento dei nuovi limiti previsti.

d) QUARTA FASE:

quella attuale, nell'impianto proposto dall'ANCI, è una fase complessa per quanto innovativa improntata innanzitutto alla riaffermazione del principio della volontarietà incentivata, con un riordino ed un rafforzamento della Governance locale con i Comuni come attori principali di tale processo. Il tema centrale è questo – una nuova governance per il sistema locale – prima ancora di concentrare il dibattito sulla scelta tra Convenzioni, Unioni e Fusioni, tutti “strumenti” potenzialmente validi se espressione della volontà del territorio e se dimostrino di produrre risultati apprezzabili e valutabili dopo una fase di necessario start up.

Necessità quindi di inquadrare il tema della revisione delle norme attuali, rimuovendone alcune oggettive criticità che hanno portato alla settima proroga (in scadenza al 31/12/2017) degli obblighi previsti.

Le maggiori criticità della normativa vigente.

Come evidenziato dalla Conferenza Nazionale ANCI dei Piccoli Comuni tenutasi a Cagliari nel luglio 2015, il **Limite Demografico Minimo** da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l'esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 ab. se montani) - delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Ad oggi alcune Regioni hanno comunque già definito un limite inferiore, diversificandolo da quello nazionale. In buona sostanza, il limite nazionale non presenta particolare utilità nel dare concretamente avvio a tali processi, in considerazione delle evidenti diversità e specificità dei singoli territori. La gestione associata obbligatoria come attualmente disciplinata non tiene conto della reale collocazione geografica dei **Comuni** che **in molti**

casi sono contigui a Comuni non assoggettati all'obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti l'obiettivo finale dell'Associazione. I tentativi di gestione associata di tutte le 10 funzioni fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi si paventa l'aumento della spesa o addirittura l'inibizione, anche nelle esperienze già positivamente avviate, del processo associativo per oggettive difficoltà attuative.

Per procedere in tale direzione, occorre prioritariamente superare **le criticità riscontrate** rispetto alla normativa vigente, come evidenziato anche dall'indagine conoscitiva condotta a livello territoriale nel 2015 dal Ministero dell'Interno, d'intesa con i Prefetti nell'ambito delle Conferenze provinciali permanenti con il contributo delle rappresentanze territoriali dell'ANCI.

In particolare, è stata condivisa l'esigenza di superare i limiti demografici concernenti **l'obbligatorietà da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti o 3.000 se montani**, che hanno comportato di fatto un ostacolo al raggiungimento dell'efficacia e dell'efficienza richieste dal legislatore come, non certo da ultimo, **l'eccessivo numero delle funzioni fondamentali comunali (10)** da svolgere obbligatoriamente in forma associata. Altra criticità da superare è stata individuata nei **limiti demografici minimi prefissati per tutto il territorio nazionale (10.000 abitanti) da raggiungere in Convenzione o in Unione**, mentre invece è a livello locale che dovranno essere definiti al meglio gli ambiti più adeguati per le gestioni associate.