

Scenari per la riforma della cooperazione intercomunale in Piemonte

All'indomani dell'approvazione del d.d.l. "Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali ..." da parte del Consiglio dei Ministri del 19 novembre 2009

Rapporto a cura di

Annamaria Poggi

Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino

Luigi Bobbio

LaPo, Laboratorio di politiche

Chiara Carrozza

LaPo, Laboratorio di politiche

Alberto Corsini

Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino

Francesca Imarisio

Avvocato, Cultrice della materia in Diritto Regionale presso l'Università di Torino

Le mappe sono state realizzate dal Settore Cartografico della Regione Piemonte

Maggio 2010

Indice

Introduzione	5
---------------------------	---

Capitolo 1

Il quadro attuale delle strutture intercomunali in Piemonte

1. Un quadro sintetico.....	9
2. Le aggregazioni intercomunali.....	10
3. La propensione ad associarsi.....	31
4. Appartenenze plurime.....	33
5. Aggregazioni diffuse e polarizzate.....	40

Capitolo 2

I vincoli giuridici

1. Considerazioni generali.....	45
2. Il disegno di legge “Calderoli”	45
3. Il Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.....	47
4. Soppressione delle Comunità montane e dei Consorzi.....	49
5. L’Ambito territoriale ottimale.....	50
6. La gestione dei Servizi sociali.....	52
7. I Programmi territoriali integrati.....	52

Capitolo 3

Possibili scenari per un nuovo assetto delle strutture intercomunali in Piemonte

1. I possibili scenari.....	55
2. Scenario minimo o di adeguamento.....	56
3. Scenario comunitario.....	57
4. Scenario comprensoriale.....	58
5. Due avvertenze finali.....	59

Introduzione

All'indomani dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri (avvenuta il 19 novembre 2009) del disegno di legge "Calderoli" sugli enti locali¹, l'*Osservatorio sulla Riforma amministrativa* della Regione Piemonte ci chiese di riflettere sulle conseguenze che l'eventuale entrata in vigore della riforma avrebbe potuto comportare sull'ordinamento dei governi locali nella nostra regione. L'Osservatorio era specificamente interessato a uno degli aspetti affrontati dal disegno di legge governativo, ossia alle trasformazioni che sarebbe stato necessario introdurre sulle forme di cooperazione intercomunale. La Regione Piemonte aveva, infatti, appena portato a conclusione il processo di attuazione della propria riforma delle Comunità Montane (varata con legge regionale 19/2008) e ora si trovava di fronte a un'eventuale legge nazionale che non solo tendeva a sopprimere quella forma istituzionale di cooperazione intercomunale, ma imponeva nuovi interventi di adeguamento, soprattutto per i comuni al di sotto dei 3.000 abitanti² che, nella nostra regione, com'è noto, sono particolarmente numerosi.

Nell'impostare il nostro lavoro, ci siamo mossi lungo due direzioni.

In primo luogo ci siamo chiesti se le norme del disegno di legge Calderoli non ponessero soltanto dei *vincoli* a cui la Regione avrebbe dovuto adeguarsi, ma potessero anche costituire un'*opportunità*, per un ripensamento più profondo del proprio assetto di cooperazione intercomunale.

In secondo luogo, e in conseguenza di questa prima riflessione, abbiamo pensato che il risultato di questo lavoro avrebbe potuto consistere nell'individuazione di alcuni *scenari strategici* per la riorganizzazione delle strutture intercomunali da sottoporre al confronto tra tutti i soggetti direttamente coinvolti (gli stessi enti locali, il Consiglio delle autonomie).

Per raggiungere questo obiettivo abbiamo proceduto, nel poco tempo a nostra disposizione, in *tre tappe* che corrispondono ai tre capitoli del presente rapporto.

La situazione attuale

La *prima* attività di ricerca è consistita nel fare il punto sull'attuale sistema della cooperazione intercomunale in Piemonte. Per ottenere un quadro ragionevolmente completo (anche se sicuramente non esaustivo) della situazione, abbiamo scelto di non prendere in considerazione solo le strutture intercomunali previste dal Testo Unico sugli enti locali (Comunità montane, Unioni di Comuni, Convenzioni e Consorzi), ma di esaminare anche alcune delle aggregazioni di tipo funzionale previste dalla legislazione di

¹ "Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati", ad oggi in discussione alle Camere.

² Il d.d.l. è attualmente in discussione; il limite demografico al di sotto del quale è obbligatorio l'esercizio associato delle funzioni comunali potrebbe quindi subire delle modifiche.

settore o dalla stessa Regione Piemonte (ATO servizi idrici, ATO rifiuti, Consorzi socio-assistenziali, Progetti territoriali integrati). Esistono altre forme di cooperazione su specifiche politiche pubbliche o su specifici progetti (per esempio, gli accordi di programma o le società per azioni intercomunali), ma ci è parso che le strutture da noi prese in considerazione potessero offrire un buon panorama sulle caratteristiche fondamentali del sistema.

Nell'analizzare le strutture di cooperazione intercomunale attualmente esistenti in Piemonte ci siamo soprattutto soffermati sulla loro dimensione territoriale. Ci sembrava interessante vedere come le aggregazioni si componessero o scomponessero di volta in volta sul territorio dando luogo a una geografia amministrativa altamente complessa e variabile. Il settore di Cartografia Regionale ci è venuto incontro, elaborando le mappe che presentiamo in questo rapporto.

Abbiamo quindi proceduto a costruire un data-base di tutte le aggregazioni considerate e abbiamo proceduto a tre tipi di elaborazioni statistiche:

- sulla presenza o assenza di comuni nelle aggregazioni non universaliste, allo scopo di individuare la “propensione ad associarsi” dei comuni piemontesi (e soprattutto di quelli di minore dimensione) e individuare possibili aree di “isolamento”;
- sulla presenza di appartenenze plurime, ossia di sovrapposizione tra le diverse forme di aggregazione;
- sul carattere diffuso o polarizzato delle aggregazioni.

I risultati di questa indagine sono presentati nel capitolo 1 di questo rapporto “*Le strutture intercomunali piemontesi*”

I vincoli normativi

La *seconda* attività di ricerca è consistita nell'analizzare i vincoli presenti nella normativa sull'associazionismo intercomunale, sia quella attualmente in vigore (il Testo Unico sugli Enti locali e alcune leggi di settore), sia quella che risulterebbe dall'approvazione del disegno di legge Calderoli. Abbiamo in particolare esaminato le conseguenze di tali disposizioni sui comuni con meno di 3000 abitanti, sulle Comunità montane, sulle Unioni dei Comuni, sugli ambiti ottimali e sui consorzi, allo scopo di verificare – soprattutto – quali sono i margini di intervento delle regioni su questa complessa materia.

Il contenuto di questa analisi è proposto nel capitolo 2 “*I vincoli normativi*”.

Gli scenari

Siamo così giunti alla *terza* fase del nostro lavoro che è consistita nell'individuare gli scenari strategici per la riorganizzazione delle strutture intercomunali in Piemonte. Ne abbiamo individuati tre che abbiamo definito come:

- scenario minimo o di adeguamento;
- scenario comunitario;
- scenario comprensoriale.

Ed abbiamo cercato di individuare i punti di forza e di debolezza di ciascuno di essi. Non abbiamo – non era nostro compito – espresso preferenze rispetto alle scelte da adottare. Il

nostro obiettivo era quello di offrire alcune alternative strategiche alla discussione pubblica che l'eventuale approvazione della riforma nazionale inevitabilmente aprirà nella regione.

Il gruppo di ricerca

Il presente rapporto è il risultato della collaborazione tra giuristi, facenti capo al Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, e analisti delle politiche pubbliche, facenti capo al Laboratorio di politiche (LaPo) costituito presso il Corep di Torino. Il gruppo di ricerca è stato formato da Annamaria Poggi, Luigi Bobbio, Chiara Carrozza, Alberto Corsini e Francesca Imarisio.

L'impostazione del lavoro e le conclusioni della ricerca (ossia l'elaborazione degli scenari) sono stati discussi collettivamente. Chiara Carrozza, Alberto Corsini e Francesca Imarisio hanno raccolto i dati e preparato il database delle aggregazioni intercomunali in Piemonte. Chiara Carrozza ha svolto le elaborazioni statistiche e ha scritto la prima versione del capitolo 1. Francesca Imarisio ha scritto, con Alberto Corsini, la prima versione del capitolo 2.

Ringraziamo Erminia Falcitelli che ha costantemente tenuto i contatti tra il gruppo di ricerca e gli uffici della Regione per la raccolta dei dati. Un ringraziamento particolare va al settore Cartografico della Regione che ha elaborato le mappe presentate in questo rapporto.

Le fonti

Il materiale raccolto riguarda 8 tipi di aggregazioni intercomunali esistenti sul territorio regionale:

- 1) Comunità montane
- 2) Unioni di comuni
- 3) Convenzioni
- 4) Consorzi
- 5) ATO Acqua
- 6) ATO e Consorzi Rifiuti
- 7) Consorzi Socio-assistenziali.
- 8) Programmi Territoriali Integrati

Le fonti da cui sono stati reperiti i dati sono:

- per le Unioni di comuni, le Comunità montane, le convenzioni finanziate dalla Regione e i consorzi: Regione Piemonte - Settore Autonomie Locali;
- per i Programmi Territoriali Integrati, il sito della Regione Piemonte all'indirizzo www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi,
- per le Convenzioni di segreteria comunale non finanziate dalla Regione Piemonte: il sito www.agenziasegretari.it,
- per gli ATO Acqua; dati raccolti dall'Istat e pubblicati nella sezione tematica dell'istituto www.acqua.istat.it/,

- per i Consorzi Rifiuti, il sito della Regione Piemonte dedicato alla gestione dei rifiuti www.sistemapiemonte.it/ambiente/rifiuti/index.shtml/,
- per i Consorzi Socio - assistenziali: il competente ufficio della Regione.

Il database comunale usato per l'analisi presentata nel capitolo 1 del report è stato dunque costruito ad hoc dal gruppo di ricerca raccogliendo ed incrociando informazioni e dati di provenienza eterogenea. Non possiamo dunque escludere che ci siano delle imprecisioni nelle elaborazioni che ne derivano; questa circostanza, ci sembra di poter dire, non inficia comunque il senso complessivo dell'analisi.

Infine, ci siamo avvalsi di precedenti lavori che alcuni dei componenti del gruppo di ricerca hanno svolto negli anni passati per l'*Osservatorio sulla Riforma amministrativa* della Regione Piemonte, e, in particolare:

- *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia* (2008) di Luigi Bobbio e Muriel Gigli.
- *Le forme associative atipiche* (2008) di Annamaria Poggi, Toti Musumeci, Francesca Imarisio e Denise Secchieri.
- *Primo rapporto di sintesi. L'associazionismo comunale* (2006) di Toti Musumeci, Annamaria Poggi, Alberto Corsini e Ombretta Zanasi.
- *Secondo monitoraggio delle forme associative tra Comuni in Piemonte*. (2005) di Annamaria Poggi e Alberto Corsini.
- *Primo monitoraggio delle forme associative comunali finanziate dallo Stato e dalla Regione*. (2004) di Annamaria Poggi e Alberto Corsini.

Tutti questi materiali sono disponibili presso il sito dell'*Osservatorio sulla Riforma amministrativa* della Regione Piemonte.

Capitolo 1

Il quadro attuale delle strutture intercomunali in Piemonte

1. Un quadro sintetico

Il quadro attuale delle strutture intercomunali piemontesi è stato definito sulla base delle informazioni relative all'appartenenza dei comuni alle seguenti forme associative:

1) Comunità montane; 2) Unioni di comuni; 3) Convenzioni; 4) Consorzi; 5) ATO Acqua; 6) ATO e Consorzi Rifiuti; 7) Consorzi Socio-assistenziali; 8) Programmi Territoriali Integrati.

La tabella 1 offre un colpo d'occhio sintetico della situazione regionale, evidenziando, per ognuna delle tipologie di aggregazione considerate in questo rapporto, il numero delle strutture presenti e diverse misure della densità di comuni e di abitanti³: in totale, in media, e in rapporto ai valori regionali.

Tab. 1 – Le strutture intercomunali in Piemonte

	N. strutture	N. comuni associati	% comuni rispetto a tot regione	N. medio comuni per struttura associativa	N. abitanti	N medio abitanti per struttura associativa	% abitanti rispetto a tot regione
Comunità montane	22	553	45,9	25,1	771.953	35.089	18,3
Unioni di comuni ^o	51	309	25,6	6,1	449.544	8.815	10,7
Totale strutture generaliste^{oo}	72	856	71,0	11,9	1.220.632	16.953	29,0
Consorzi	2	45	3,7	/	108.058	/	2,6
Convenzioni ^{ooo}	102	175	14,5	/	432.186	/	10,3
Consorzi Rifiuti	22	1206	100	54,8	4.214.677	191.576	100
Ato Acqua	6	1206	100	201	4.214.677	702.446	100
Gestione dei servizi socio assistenziali	56*	1206	100	21,5	4.214.677	75.262	100
Programmi Territoriali Integrati (PTI)	30**	949	78,7	31,6***	3.768.474	125.615***	89,4

^ocomprese Comunità Collinari costituite come Unioni di comuni

^{oo} I totali di comuni e abitanti (e di conseguenza medie e percentuali) sono diversi dalla somma aritmetica per tenere conto di alcuni comuni (6 per la precisione, si veda più avanti) che appartengono sia ad una unione di comuni che ad una comunità montana

^{ooo} Si tratta delle sole Convenzioni finanziate dalla Regione Piemonte

* Di questi, 11 sono enti diversi da consorzi (comuni capoluogo, comunità montane o ASL)

** Include i due PTI della città di Torino

***Media su 30 strutture

A causa delle diversità sul piano dell'adesione (volontaria o obbligatoria), della diffusione (universalista o non universalista), della portata (generalista o settoriale) e dello scopo

³ Nel caso dei consorzi e delle convenzioni i valori medi di abitanti e comuni per struttura associativa non compaiono perché poco significativi a causa della appartenenza plurima dei comuni a più strutture della medesima tipologia (cfr. le relative sezioni di questo capitolo del report).

(erogazione di servizi e/o formulazione di politiche) di queste aggregazioni, le loro caratteristiche sono solo in parte confrontabili e, per questa ragione, il resto di questo capitolo approfondisce e dettaglia i dati riportati in modo sintetico nella tabella 1.

Il secondo paragrafo, presenta ciascuna delle otto tipologie e commenta brevemente i dati relativi al numero di comuni e di abitanti delle aggregazioni, rappresentati attraverso tabelle e mappe cartografiche⁴.

Il terzo paragrafo prende in esame la presenza o l'assenza dei comuni nelle aggregazioni non universaliste, allo scopo di individuare la "propensione ad associarsi" dei comuni piemontesi e individuare possibili aree di "isolamento".

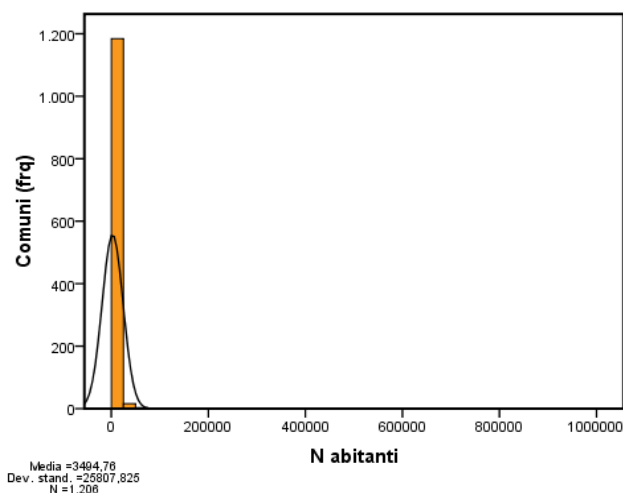
Il quarto paragrafo evidenzia la complessità della geografia amministrativa piemontese riportando dati relativi alle sovrapposizioni che si riscontrano analizzando simultaneamente le appartenenze dei comuni ai diversi tipi di aggregazioni considerate.

Il quinto paragrafo considera due possibili tipologie di aggregazioni, quelle caratterizzate dalla presenza di un comune centrale e quelle che non manifestano tale caratteristica, analizzandone la diffusione sul territorio regionale.

2. Le aggregazioni intercomunali

Il panorama regionale è caratterizzato da un numero elevato di comuni di piccole e piccolissime dimensioni sul quale il comune di Torino, con poco più di 860 mila abitanti ai dati del censimento Istat (2001), spicca nettamente come valore massimo della distribuzione, a fronte di un valore minimo pari a 46 abitanti (comune di Moncenisio nel torinese). La figura 1, che riassume attraverso un istogramma la distribuzione dei comuni per numero di abitanti, evidenzia quanto sia elevato il numero di comuni (valore riportato sull'asse verticale) con pochi abitanti (valore riportato, in classi, sull'asse orizzontale). La curva, che rappresenta una interpolazione della distribuzione in riferimento alla distribuzione teorica che viene definita *normale*, serve ad evidenziare la forte asimmetria di questa distribuzione, verso valori piccoli (ovvero vicini all'origine degli assi).

Fig. 1 – Istogramma della distribuzione dei comuni per numero di abitanti



⁴ Le mappe sono state realizzate dal settore Cartografico della Regione Piemonte, che ringraziamo per la collaborazione.

Quasi il 90% dei 1206 comuni piemontesi (tab. 2) si colloca infatti al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti; fra questi, più dell'80% non supera i 3.000. La mediana, ovvero il valore che "divide" a metà la distribuzione ordinata cade in corrispondenza di 960 abitanti, il che significa che (presumibilmente oltre) la metà dei comuni non superano i 1000 abitanti. Il valore medio, invece, vedrebbe i 4.214.677 piemontesi omogeneamente distribuiti se i 1206 comuni ospitassero ciascuno circa 3495 abitanti.

Tab. 2 – Distribuzione dei comuni per numero di abitanti (frq, % e % cumulata)

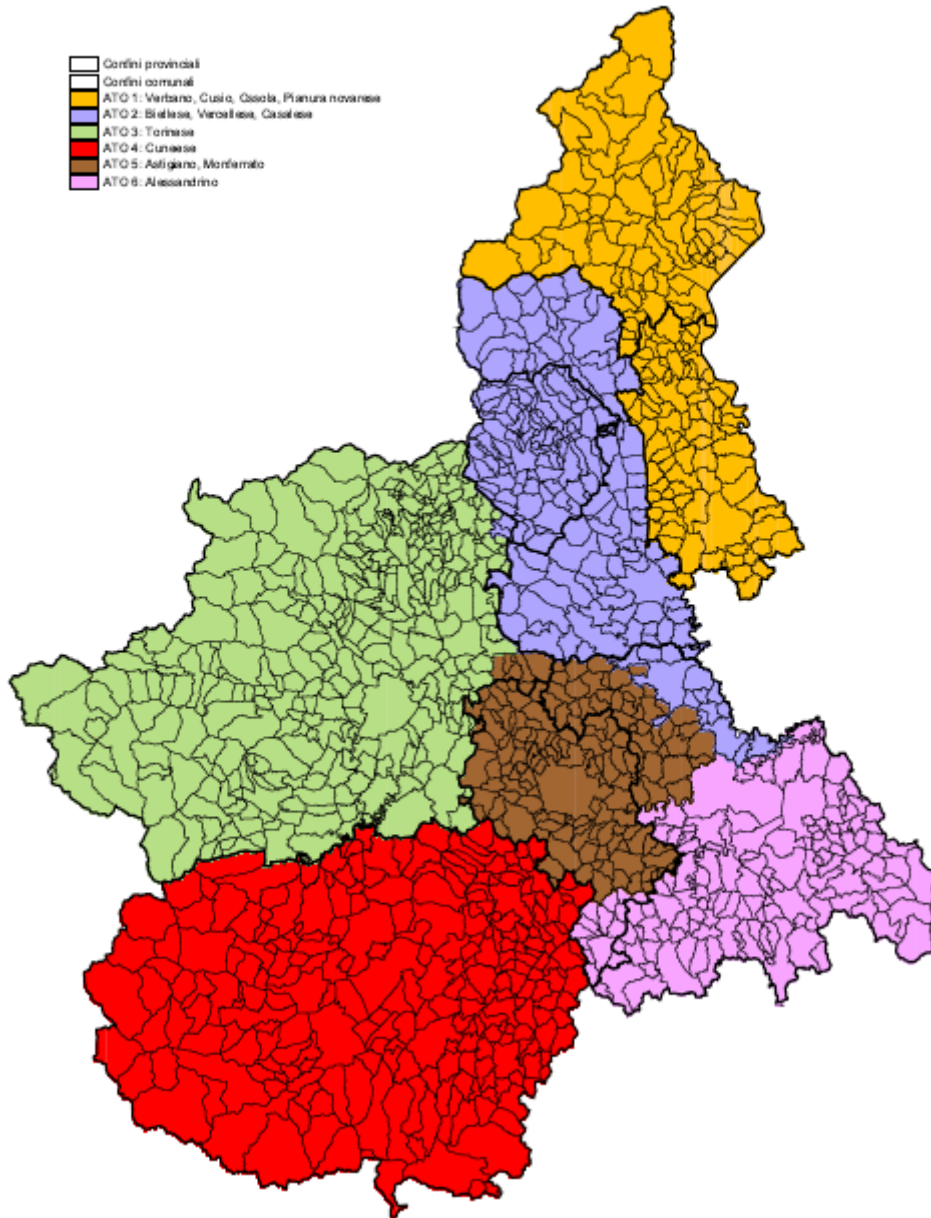
	Frq	%	% cumulata
0-3000 abitanti	982	81,4	81,4
3001-5000 abitanti	95	7,9	89,3
oltre 5000 abitanti	129	10,7	100,0
Totale	1206	100,0	

La regione conta otto province (tab.3) con una distribuzione piuttosto eterogenea di popolazione e numero di comuni: la provincia di Torino e quella di Cuneo, che insieme raggruppano poco meno della metà dei comuni totali presenti nella regione e sono alla testa della distribuzione secondo il numero di comuni, sono separate da qualche decina di punti percentuali secondo la popolazione ospitata dai loro territori. In coda alla distribuzione, sia per numero di comuni che di abitanti, la due province di Biella e Verbania, entrambe con una ottantina di comuni e circa il 4% ciascuna della popolazione regionale (anche la provincia di Vercelli non è distante da questi valori). Confrontando i valori medi, tuttavia, il primato della frammentazione spetta ad Asti (1765,5 abitanti in media); quello della concentrazione, come prevedibile, alla provincia di Torino (6875 abitanti in media).

Tab. 3 – Numero di comuni e di abitanti per provincia (frq e %)

	Comuni		Popolazione	
	Frq	%	Frq	%
Alessandria	190	15,8	418.231	9,9
Asti	118	9,8	208.339	4,9
Biella	82	6,8	187.249	4,4
Cuneo	250	20,7	556.330	13,2
Novara	88	7,3	343.040	8,1
Torino	315	26,1	2.165.619	51,4
Verbania	77	6,4	159.040	3,8
Vercelli	86	7,1	176.829	4,2
Totale	1206	100,0	4.214.677	100,0

Ambiti Territoriali Ottimali



La gestione dei servizi idrici, che, a partire dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (nota come Legge Galli, già abrogata dal d.lgs. 152/2006), sta attraversando un lungo e faticoso processo di riforma che non si può dire concluso (le ultime novità alla disciplina sono contenute nel cosiddetto decreto Ronchi, n. 135/2009), ha trovato la sua applicazione nella regione Piemonte con la legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13. Con questa legge la Regione ha previsto che l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato, compresa la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture, non si esercita più a livello comunale ma a livello di ambito territoriale ottimale e ne ha reso obbligatorio l'esercizio in forma associata attraverso l'Autorità d'ambito.

Gli ambiti individuati nella regione, e successivamente costituiti attraverso convenzioni fra i comuni, sono 6 (tab. 4). A differenza di quanto è avvenuto in altre regioni, la loro delimitazione non ha meramente ricalcato le ripartizioni amministrative esistenti⁵: l'ATO 1 coinvolge il novarese ed il Verbano Cusio Ossola, l'ATO 2 le province di Alessandria, Biella, Novara, Torino, Vercelli, l'ATO 3 la maggior parte della provincia di Torino, l'ATO 5 le province di Alessandria, Asti e Torino, l'ATO 6 quelle di Alessandria ed Asti. L'unico ambito che coincide con una provincia è l'ATO4 (provincia di Cuneo).

Nonostante la sproporzione fra l'ATO di Torino e le altre resti notevole, almeno in termini di popolazione (ma occorre tenere in considerazione la questione dei comuni montani, e l'indubbia maggiore complessità tecnica del coordinamento per la fornitura nelle aree montane), il livello di aggregazione realizzato per il servizio idrico può rappresentare un punto di riferimento per la definizione di livelli "meso" di programmazione e erogazione di servizi ad elevato contenuto industriale nell'area regionale.

Tab. 4 – Numero di comuni e di abitanti per Ambito Territoriale Ottimale (frq e %)

	N comuni		Popolazione	
	frq	%	frq	%
Alessandrino - ATO 6	147	12,2	311093	7,4
Astigiano, Monferrato - ATO 5	154	12,8	254215	6,0
Biellese, Vercellese, Casalese - ATO 2	184	15,3	436722	10,4
Cuneese - ATO 4	250	20,7	556330	13,2
Torinese - ATO 3	306	25,4	2154237	51,1
Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese - ATO 1	165	13,7	502080	11,9
Totale	1206	100,0	4214677	100,0

⁵ Nello specifico, le province. Occorre evidenziare che le denominazioni delle Ato, indicate nella tabella 4, non necessariamente indicano tutte le province effettivamente coinvolte.

Rispetto alla gestione dei servizi idrici, quella dei rifiuti ha una geografia più frastagliata e disomogenea, e che si presenta come ancora largamente *in progress*.

Secondo la legge regionale del 24 ottobre 2002, n. 24, il sistema di gestione dei rifiuti urbani si basa su un doppio livello organizzativo: gli ATO (costituiti, su base provinciale, dai Consorzi di bacino e dal Comune di ogni bacino con il maggior numero di abitanti) e i Consorzi di bacino (costituiti dai Comuni). In prospettiva⁶, l'intero territorio regionale dovrebbe ripartirsi, a regime, in *al massimo* 3 ATO corrispondenti più o meno alla provincia di Torino (ATO 1), alle province di Alessandria, di Asti, di Biella, di Novara, del Verbano Cusio Ossola, di Vercelli (ATO 2), ed eventualmente alla provincia di Cuneo (ATO 3), ciascuna delle quali assorbirebbe, secondo questo schema, le strutture esistenti.

Allo stato attuale, solo l'ATO corrispondente alla provincia di Torino sembra essere attivo⁷, con la formalizzazione della definizione di un piano d'ambito per il periodo 2008-2014. I 22 consorzi riportati in tabella 5 sono tutt'ora l'attore a cui fa capo l'organizzazione e gestione del servizio.

Tab. 5 – Numero di comuni e di abitanti per Consorzio Rifiuti (frq e %)

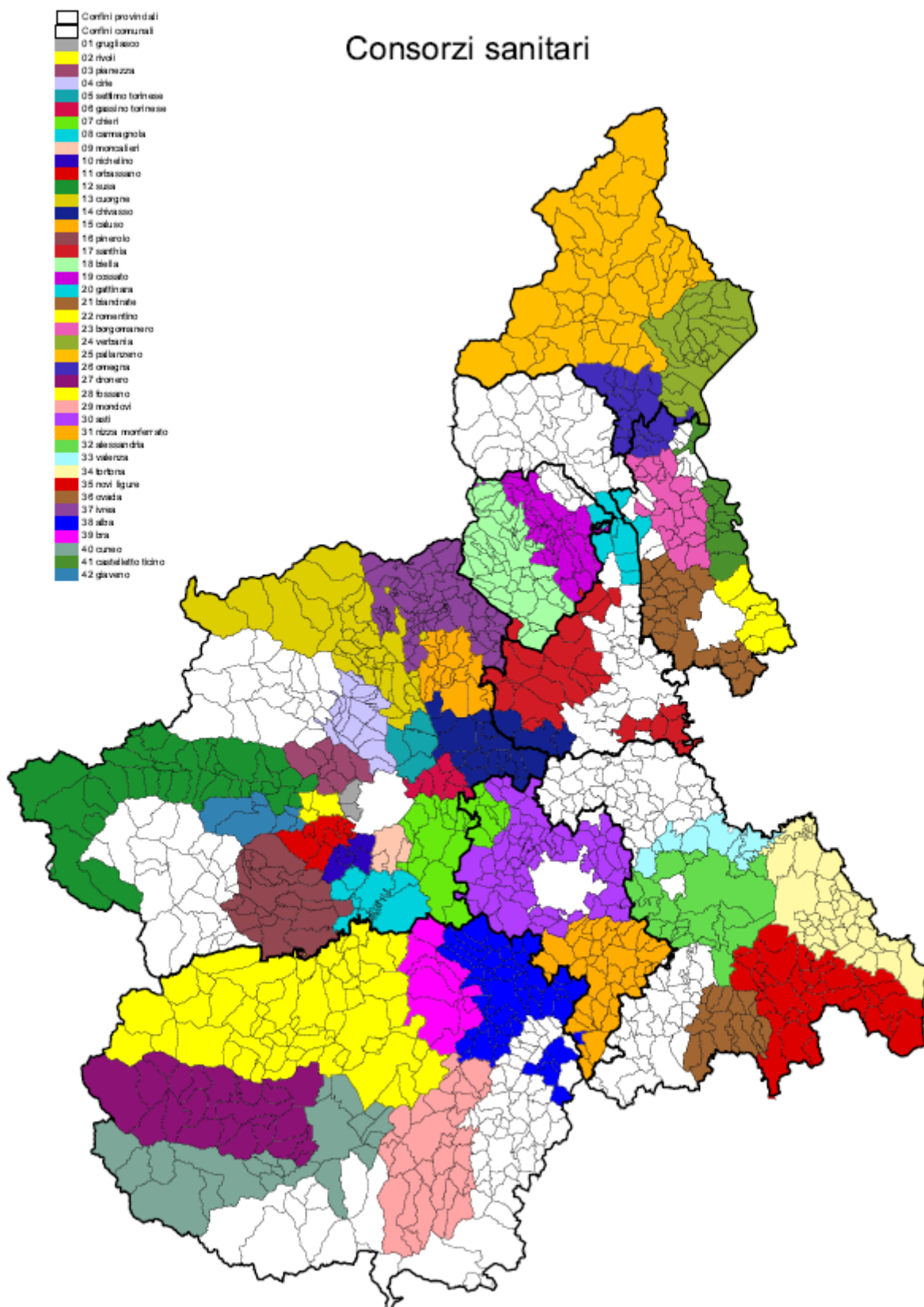
	N comuni		Popolazione	
	frq	%	frq	%
Consorzio Albese Braidese (COABSER)	55	4,6	156887	3,7
Consorzio Alessandrino	32	2,7	142582	3,4
Consorzio Astigiano (CBRA)	117	9,7	207528	4,9
Consorzio Basso Novarese (CBBN)	37	3,1	203467	4,8
Consorzio Biellese (COSRAB)	82	6,8	187249	4,4
Consorzio Canavesano (CCA)	108	9,0	184265	4,4
Consorzio Casalese (CCR)	43	3,6	72086	1,7
Consorzio Chierese (CCS)	19	1,6	111200	2,6
Città di Torino (BACINO 18)	1	0,1	865263	20,5
Consorzio Cuneese (CEC)	54	4,5	153133	3,6
Consorzio di Bacino 16	31	2,6	240754	5,7
Consorzio Dora-Sangone (CADOS)	53	4,4	292694	6,9
Consorzio Intercomunale di Servizi per l'ambiente (C.I.S.A.)	38	3,2	90302	2,1
Consorzio Medio Novarese (CMN)	51	4,2	139573	3,3
Consorzio Monregalese (ACEM)	87	7,2	94222	2,2
Consorzio Ovadese (CSR)	115	9,5	203563	4,8
Consorzio Pinerolese (ACEA)	47	3,9	141560	3,4
Consorzio Servizi Ecologia e Ambiente (C.S.E.A.)	54	4,5	152088	3,6
Consorzio Valle Ossola (COB VO)	31	2,6	53783	1,3
Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 (CO.VA.R. 14)	19	1,6	240392	5,7
Consorzio Verbanese (COB VCO)	46	3,8	105257	2,5
Consorzio Vercellese (COVEVAR)	86	7,1	176829	4,2
Totale	1206	100,0	4214677	100,0

A parte quello corrispondente alla città di Torino, tutti gli altri coinvolgono più comuni, anche se le aggregazioni hanno dimensioni molto variabili. Nessuno dei consorzi diversi da quello torinese, comunque, raccoglie più del 9% dei comuni (Canavesano, 108 comuni) o del 7% della popolazione regionale (Dora-Sangone, quasi 300mila abitanti).

⁶ Cfr., ad esempio, la deliberazione della giunta regionale del 5 febbraio 2007, n. 19-5209.

⁷ www.atorifutitorinese.it

Consorzi sanitari



Con la legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1, la Regione, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro dell'8 novembre 2000 n. 328, ha definito le norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e per il loro esercizio, individuando, fra le altre cose, “nella gestione associata, ed in particolare in quella consortile, la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei comuni”.

Nonostante la gestione associata di tali funzioni possa essere esercitata da enti di tipo diverso (e la gestione in forma singola sia consentita nel caso dei comuni capoluogo di provincia), i consorzi sono la forma prevalente⁸.

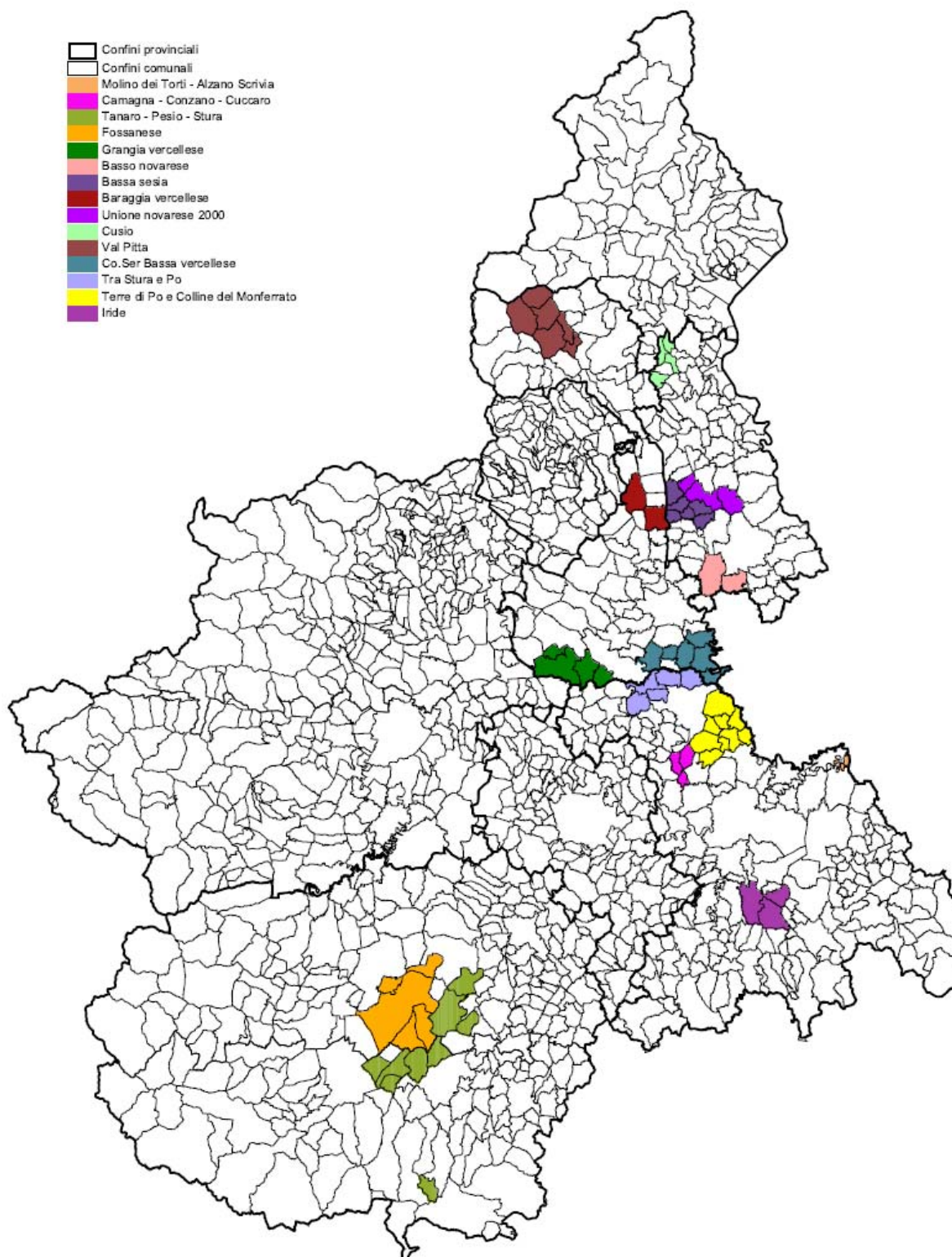
Tab. 6 – Numero di comuni e di abitanti per ente gestore di servizi sociali (frq, %)

	N comuni		Popolazione	
	Frequenza	%	Frequenza	%
ASL AL - SERVIZIO SOCIO ASSISTENZIALE	48	3,98	85824	2,04
C.A.S.A. Consorzio Azienda Socio Assistenziale Val Sangone - GIAVENO	6	0,50	26656	0,63
C.I.S.A.S. Consorzio Intercomunale Servizi Socio Assistenziali CASTELLETTO S. TICINO	11	0,91	40390	0,96
Comune di NOVARA	1	0,08	100910	2,39
Comune di Asti	1	0,08	71276	1,69
Comune di TORINO	1	0,08	865263	20,53
Comuni convenzionati di Arona - c/o ARONA	9	0,75	24885	0,59
Comuni convenzionati di Ghemme, Sizzano, Maggiora e Boca	4	0,33	8030	0,19
Comuni convenzionati ex U.S.S.L. 45 c/o VERCELLI	23	1,91	60379	1,43
Comunità Montana "Suol D'Aleramo" - Comuni delle Valli Orba, Erro e Bormida Convenzionata con i Comuni della Comunità Collinare e Comune di Acqui Terme PONZONE	29	2,40	40648	0,96
Comunità Montana Alta Langa - BOSSOLASCO	23	1,91	8434	0,20
Comunità Montana Alto Tanaro Cebano Monregalese CEVA	33	2,74	22886	0,54
Comunità Montana Valli Chisone, Germanasca, Pellice e Pinerolese Pedemontano Convenzionata con il Comune di Sestriere - PEROSA ARGENTINA	25	2,07	38553	0,91
Comunità Montana Valli di Lanzo convenzionata con Vallo e Varisella	21	1,74	25965	0,62
Comunità Montana Valli Gesso Vermenagna Pesio e Bisalta - ROBILANTE	9	0,75	18875	0,45
Comunità Montane convenzionate VALSESIA e VALSESSERA	38	3,15	47074	1,12
Consorzio C.I.S.A.P GRUGLIASCO	2	0,17	85366	2,03
Consorzio dei Servizi Sociali del Verbano - VERBANIA	25	2,07	59785	1,42
Consorzio Intercom.le per la Gestione dei Servizi Socio Ass.li dell'Ovest-Ticino ROMENTINO	6	0,50	51800	1,23
Consorzio Intercomunale Servizi Sociali del Valenzano e del Basso Monferrato C.I.S.S. - VALENZA	9	0,75	42715	1,01
Consorzio Intercomunale Servizi Socio - Ass.li C.I.S.S.A - MONCALIERI	3	0,25	66312	1,57
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li dei Comuni dell'Alessandrino C.I.S.S.A.C.A ALESSANDRIA	22	1,82	114104	2,71
Consorzio Intercomunale dei Servizi S.A. del Biellese Orientale CISSABO COSSATO	29	2,40	60183	1,43
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali C.I.S.S.	19	1,58	72079	1,71

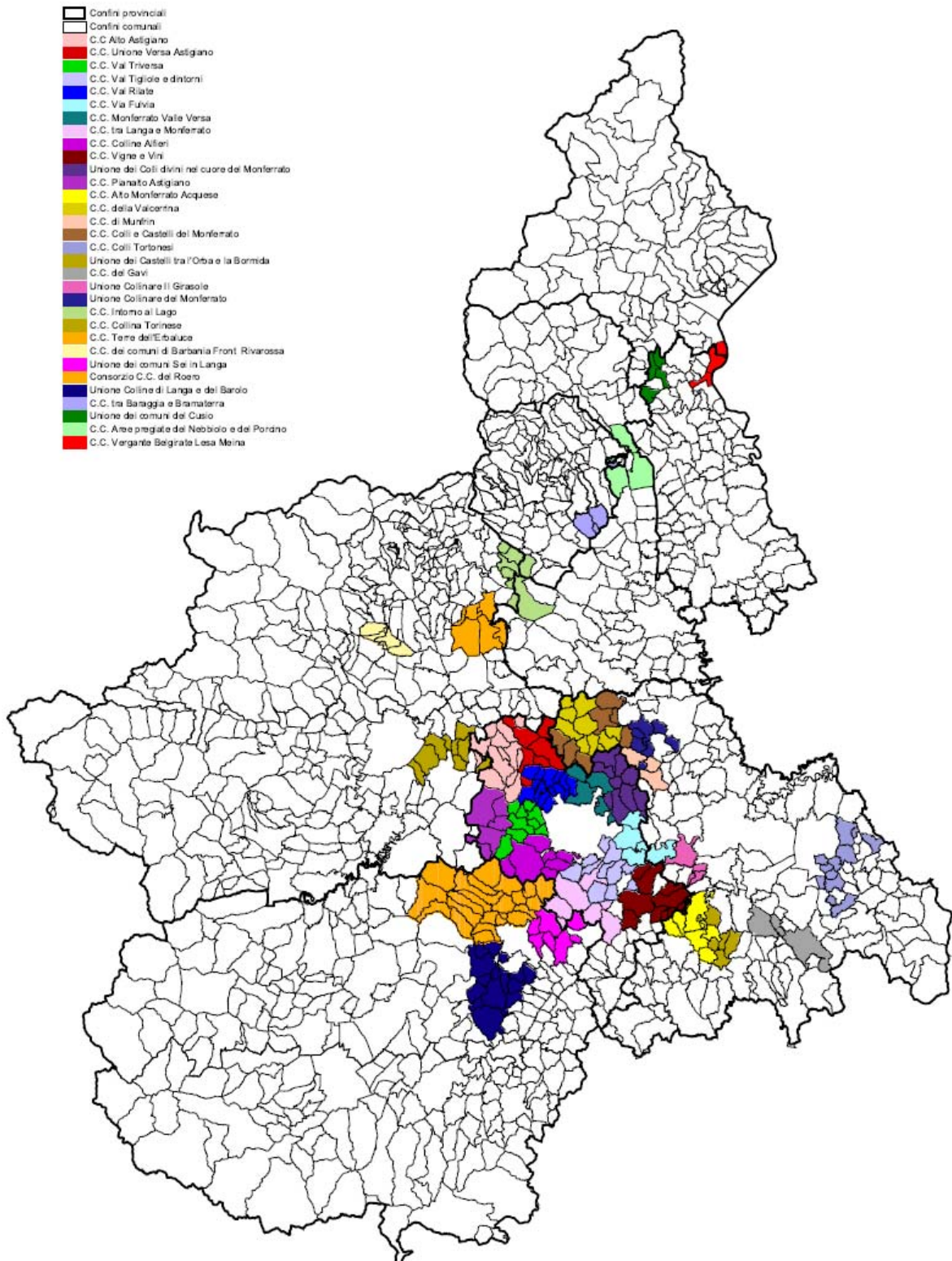
⁸ A riguardo, la mappa relativa alla gestione dei servizi socio-assistenziali presenta aree bianche in corrispondenza dei comuni che hanno fatto ricorso a modalità di gestione diverse dalla forma consortile (si tratta di capoluoghi di provincia, comunità montane o ASL).

CHIVASSO				
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali Zona Ossola C.I.S.S. - PALLANZENO	38	3,15	67616	1,60
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali C.I.S.S. PINEROLO	22	1,82	90183	2,14
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li C.I.S. CIRIE'	17	1,41	86399	2,05
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li I.R.I.S. BIELLA	44	3,65	116066	2,75
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li C.I.S.S.38 - CUORGNE'	34	2,82	74322	1,76
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li PIANEZZA	8	0,66	81428	1,93
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Assistenziali OMEGNA	21	1,74	42317	1,00
Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona - NOVI LIGURE	31	2,57	69967	1,66
Consorzio Intercomunale di Servizi C.I. di S. ORBASSANO	6	0,50	71157	1,69
Consorzio Intercomunale per i Servizi Sociali alla Persona C.I.S.S.P. SETTIMO TORINESE	4	0,33	77073	1,83
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi di Assistenza Sociale C.I.S.A.S. SANTHIA'	24	1,99	42297	1,00
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio - Assistenziali C.I.S.S. BORGOMANERO	22	1,82	60287	1,43
Consorzio Intercomunale Servizi Socio - Assistenziali C.I.S.S.-A.C. - CALUSO	18	1,49	35911	0,85
Consorzio Intercomunale Servizi Socio - Assistenziali "C.I.S.A. 24" - BIANDRATE	24	1,99	27582	0,65
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A RIVOLI	3	0,25	56232	1,33
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale "Valle di Susa" CON ISA - SUSA	37	3,07	84877	2,01
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale Asti Sud C.I.S.A - NIZZA MONFERRATO	40	3,32	56992	1,35
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A GASSINO TORINESE	7	0,58	40728	0,97
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A. 31 - CARMAGNOLA	8	0,66	46932	1,11
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A. TORTONA	40	3,32	59772	1,42
Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale INT.ES.A. (interventi e servizi associati) - BRA	11	0,91	58568	1,39
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale C.I.S.A. NICHELINO	4	0,33	74090	1,76
Consorzio Monviso Solidale FOSSANO	58	4,81	165870	3,94
Consorzio per i Servizi Socio - Assistenziali del Monregalese C.S.S.M. - MONDOVI'	26	2,16	60818	1,44
Consorzio per i Servizi Socio - Assistenziali delle Valli Grana e Maira - DRONERO	23	1,91	38477	0,91
Consorzio per l'Attività Socio - Assistenziale C.A.S.A. GATTINARA	9	0,75	28366	0,67
Consorzio per la Gestione dei Servizi Socio - Assistenziali CO.GE.SA. - ASTI	65	5,39	67336	1,60
Consorzio Servizi Sociali (Interventi e Relazioni Territoriali) IN.RE.TE. - IVREA	56	4,64	80461	1,91
Consorzio Servizi Sociali OVADA	16	1,33	27003	0,64
Consorzio Servizi Socio - Assistenziali del Chierese - CHIERI	25	2,07	92361	2,19
Consorzio Socio Assistenziale Alba-Langhe-Roero - ALBA	47	3,90	93248	2,21
Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese - CUNEO	21	1,74	101549	2,41
Totale	1206	100,00	4214677	100,00

Unioni di comuni



Comunità Collinari



Le Unioni di comuni, disciplinate dall'art. 32 del Testo Unico sugli Enti locali, sono enti locali costituiti da due o più comuni, generalmente (ma non obbligatoriamente) confinanti, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di comune competenza. Le 51 Unioni piemontesi (tab.7) sono enti che interessano comuni di piccolissime dimensioni, ovvero il 10% della popolazione regionale residente nel 25% dei comuni; in media ciascuna Unione interessa 6 comuni e coinvolge poco meno di 9.000 abitanti.

Mentre da un punto di vista giuridico-amministrativo non vi è praticamente differenza fra Unioni di comuni e Comunità collinari (anche queste ultime sono infatti, quasi sempre⁹, delle Unioni) è evidente dalle mappe che questa forma di associazionismo è assai più diffusa nelle zone collinari del centro della regione piuttosto che nelle pianure, grazie anche all'incentivo costituito dal Fondo regionale per la collina istituito dalla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 16. Le Comunità collinari sono inoltre quelle che coinvolgono più comuni: gli enti che associano almeno 10 Comuni (ovvero che sfiorano o superano di poco l'1% del totale dei comuni), sono infatti tutte collinari. Le dimensioni restano comunque minime, se consideriamo che l'Unione più popolosa, quella del Fossanese (che peraltro non è collinare), resta nettamente al di sotto dell'1% della popolazione.

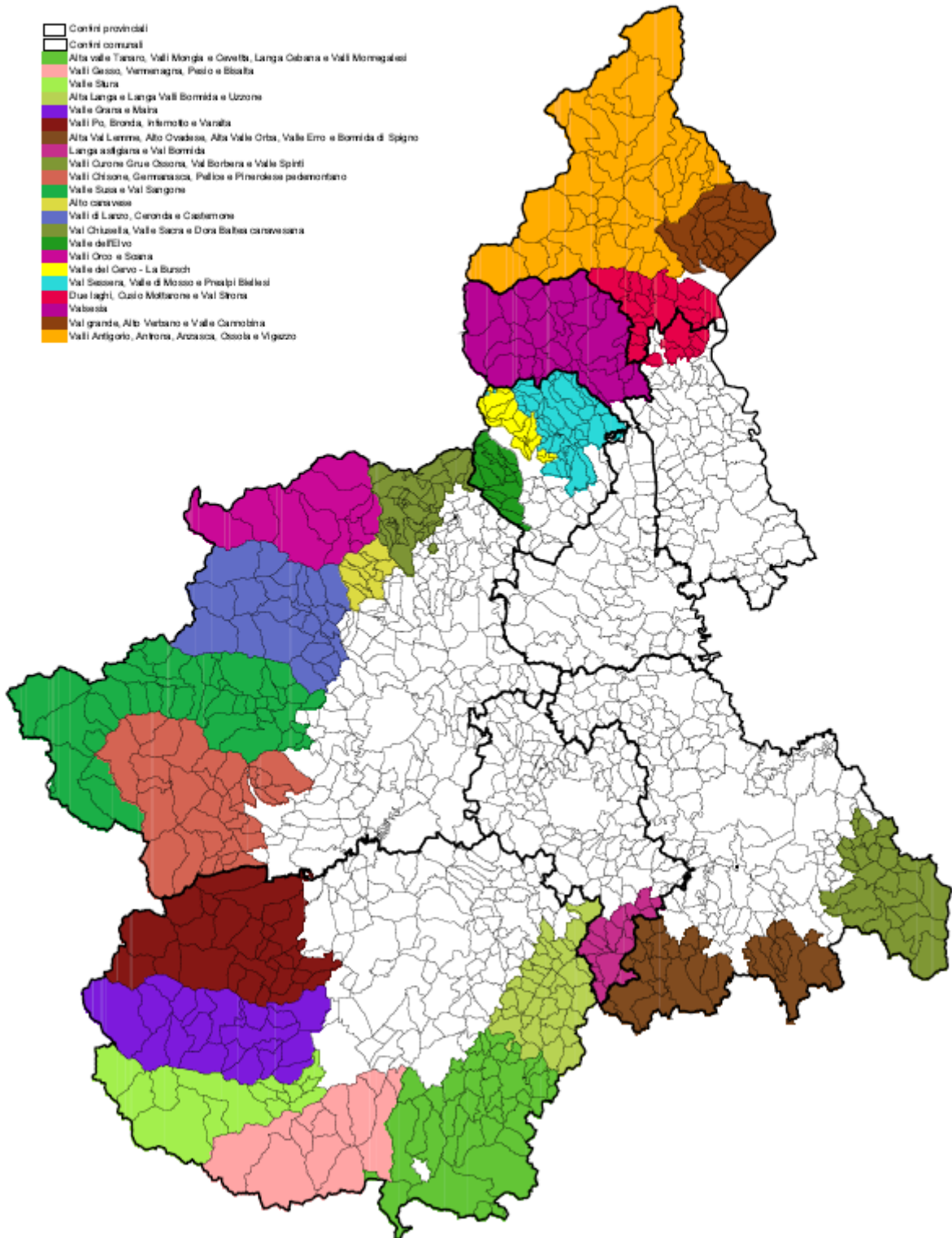
Tab. 7 – Numero di comuni e di abitanti per Unione (frq e %)

	N comuni		Popolazione	
	frq	%	frq	%
Alto Astigiano	13	1,08	10102	0,24
Alto Monferrato Acquese	6	0,50	8648	0,21
Aree pregiate del Nebbiolo e del porcino	4	0,33	16898	0,40
Bassa Sesia	5	0,41	4804	0,11
Basso Grue Curone	3	0,25	4163	0,10
Co.Ser.-Bassa Vercellese	6	0,50	5459	0,13
Colli e Castelli del Monferrato	7	0,58	5330	0,13
Colli Tortonesi	10	0,83	6585	0,16
Colline Alfieri	7	0,58	13498	0,32
Colline di Langa e del Barolo	14	1,16	13618	0,32
Colline tra Langa e Monferrato	9	0,75	26220	0,62
Comunità Collinare Betlemme	3	0,25	1909	0,05
Comuni di Barbania, Front, Rivarossa e Vauda Canavese	4	0,33	5944	0,14
U. del Gavi	3	0,25	2915	0,07
U. della Valcerrina	9	0,75	5694	0,14
U. di Munfrin	3	0,25	2362	0,06
U. intorno al lago	8	0,66	8855	0,21
Molino dei Torti e Alzano Scrivia	2	0,17	1130	0,03
Monferrato Valle Versa	3	0,25	5574	0,13
Piccolo Anfiteatro Morenico Canavesano	6	0,50	12235	0,29
Terre dell' Erbaluce	6	0,50	15375	0,36
Tra Baraggia e Bramaterra	4	0,33	2760	0,07
U.V.A. Unione Versa Astigiano	7	0,58	5445	0,13
Unione Comunita' Collinare Pianalto Astigiano	6	0,50	9845	0,23

⁹ L'unica eccezione, nella Regione, di Comunità Collinare che non è – tecnicamente – una Unione, è costituita da 22 Comuni della provincia di Cuneo che hanno scelto il consorzio come forma giuridica (si veda la sezione relativa a convenzioni e consorzi).

Unione Collinare del Monferrato	7	0,58	5067	0,12
U. Collinare il Girasole	3	0,25	2323	0,06
U. dei Castelli tra l'Orba e la Bormida	5	0,41	3350	0,08
U. dei Colli Divini nel Cuore del Monferrato	9	0,75	9874	0,23
U. dei Comuni Collina Torinese	10	0,83	22670	0,54
U. dei Comuni del Cusio	6	0,50	11777	0,28
U. dei Comuni della Baraggia Vercellese	4	0,33	3807	0,09
U. dei Comuni della Grangia Vercellese	3	0,25	9364	0,22
U. dei Comuni di San Nazzaro Sesia e Villata	2	0,17	2350	0,06
U. dei Comuni Monta'-Pralormo-Santo Stefano Roero	3	0,25	7329	0,17
U. dei Comuni Roero tra Tanaro e Castelli	4	0,33	6410	0,15
U. dei Comuni Terre Di Po e Colline Del Monferrato	8	0,66	8082	0,19
U. del Basso Novarese	2	0,17	2672	0,06
U. del Fossanese	7	0,58	33570	0,80
U. di Comuni Collinari Del Vergante Belgirate-Lesa-Meina	3	0,25	5263	0,12
U. di Comuni Sei in Langa	7	0,58	7210	0,17
U. Novarese 2000	3	0,25	5593	0,13
U. tra Sture e Po	5	0,41	6736	0,16
U. Val Pitta	6	0,50	865	0,02
U. dei Comuni Roero-Colline del Pesco e dell'Arneis	3	0,25	8891	0,21
U. di Comuni Tanaro, Pesio, Stura	8	0,66	15780	0,37
U. di Comuni Terre Della Pianura	3	0,25	23760	0,56
Val Rilate	13	1,08	6475	0,15
Val Tiglione e dintorni	12	1,00	11856	0,28
Val Trivera	9	0,75	8467	0,20
Via Fulvia	5	0,41	6769	0,16
Vigne & Vini	11	0,91	17866	0,42
Non appartengono a Unioni	897	74,38	3765133	89,33
Totale	1206	100,00	4214677	100,00

Comunità montane



Secondo la definizione Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d. lgs. 267/00) e del Testo Unico delle Leggi regionali, le comunità montane sono enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, costituite per la valorizzazione delle zone montane e per l'esercizio associato delle funzioni comunali. Le Comunità Montane piemontesi sono state recentemente oggetto di un processo di riordino, con la legge regionale 19/2008 e il successivo D.C.R. n. 217-46169 del 3 novembre 2008 (poi integrato da altre disposizioni)¹⁰, che ha ridefinito le zone omogenee della Regione, le quali rappresentano la base territoriale delle nuove Comunità montane.

Nel complesso, le Comunità montane (tab. 8) sono oggi 22, comprendono 553 Comuni (circa il 56% dei comuni della regione), e una popolazione pari al 20% del totale (prima della riforma del 2008 le comunità erano 48, e coinvolgevano 558 comuni, 5 dei quali oggi non sono più classificati come montani e quindi non appartengono più a comunità montane).

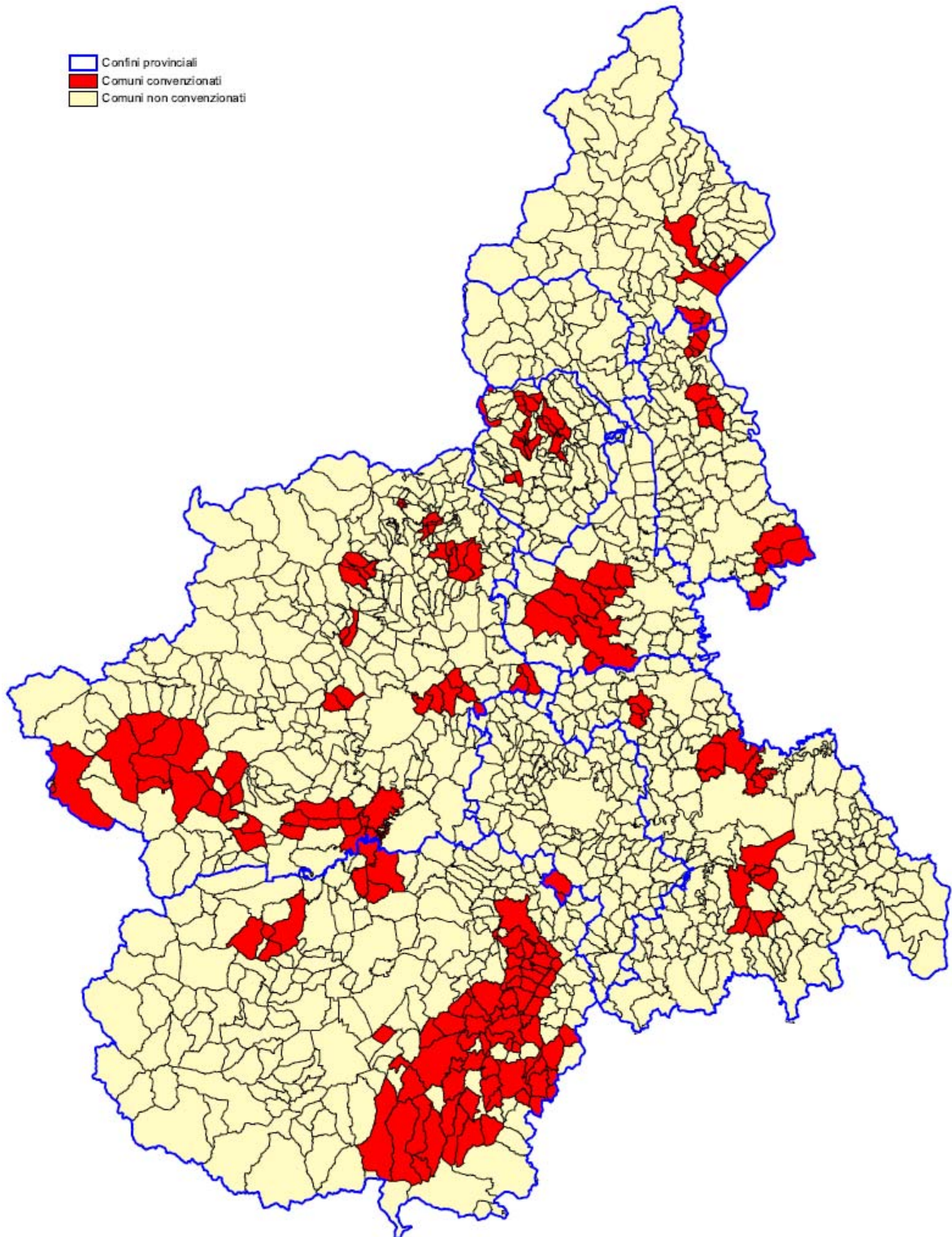
Tab. 8 – Numero di comuni e di abitanti per Comunità Montana (frq e %)

	N Comuni		Popolazione	
	Frq	%	Frq	%
Alta Langa e Langa Valli Bormida e Uzzone	39	3,23	21.788	0,52
Alta Val Lemme Alto Ovadese e dell' Alta Valle Orba, Valle Erro e Bormida di Spigno	31	2,57	22.864	0,54
Alta Valle Tanaro e Valli Mongia, Cevetta e Langa Cebana e Valli Monregalesi	41	3,40	38.807	0,92
Alto Canavese	11	0,91	24.396	0,58
Due Laghi, Cusio Mottarone e Val Strona	25	2,07	52.756	1,25
Langa Astigiana e Val Bormida	16	1,33	7.305	0,17
Val Chiussella, Valle Sacra e Dora Baltea Canavesana	25	2,07	21.528	0,51
Val Grande, Alto Verbano e Cannobina	20	1,66	18.957	0,45
Val Sessera, Valle Di Mosso e Prealpi Biellesi	31	2,57	62.591	1,49
Valle Del Cervo - La Bursch	14	1,16	15.933	0,38
Valle Dell'Elvo	15	1,24	22.457	0,53
Valle Grana E Maira	21	1,74	32.226	0,76
Valle Stura	14	1,16	22.614	0,54
Valle Susa e Val Sangone	43	3,57	105.830	2,51
Valli Antigorio Divedro Formazza e Vigizzo	38	3,15	67.616	1,60
Valli Chisone e Germanasca, Pellice e Pinerolese Pedemontano	32	2,65	61.435	1,46
Valli Curone Grue e Ossona, Val Borbera e Valle Spinti	30	2,49	15.843	0,38
Valli Di Lanzo, Ceronda e Casternone	25	2,07	35.566	0,84
Valli Gesso Vermenagna Pesio e Bisalta	12	1,00	32.627	0,77
Valli Orco e Soana	11	0,91	8.356	0,20
Valli Po Bronda e Infernotto e Varaita	29	2,40	46.215	1,10
Valsesia	30	2,49	34.243	0,81
Non appartengono a Comunità Montane	653	54,15	3.442.724	81,68
Totale	1206	100,00	4.214.677	100,00

¹⁰ <http://www.regione.piemonte.it/montagna/osservatorio/comunita/riordino.htm>

Le dimensioni in termini di numeri di comuni e di popolazione sono estremamente variabili e spaziano da comunità come la Valle Susa e Val Sangone che coinvolge oltre 105mila abitanti a quella della Langa Astigiana e Val Bormida che raccoglie 7.300 abitanti da un lato, e da comunità con 11 comuni come le Valli Orco e Soana e l'Alto Canavese ad aggregazioni di oltre 40 comuni, come la Valle Susa e Val Sangone e l'Alta Valle Tanaro e Valli Mongia, Cevetta e Langa Cebana e Valli Monregalesi.

Convenzioni



Sia i consorzi che le convenzioni sono forme di cooperazione intercomunale previste dal TUEL, le cui conseguenze e portata sono tuttavia molto differenti.

Le convenzioni (mappa nella pagina precedente e tab. 9) sono l'istituto più agile, che consente di gestire in modo associato servizi e funzioni senza dar vita ad un nuovo soggetto distinto dagli enti coinvolti, elemento che spiega la relativa diffusione dello strumento fra gli enti locali.

Come è possibile osservare dalla tabella 9, le convenzioni interessano un numero relativamente limitato di comuni e soprattutto una percentuale assai contenuta della popolazione regionale. Occorre tuttavia sottolineare che le convenzioni a cui si fa riferimento in questo lavoro sono esclusivamente quelle che la Regione Piemonte finanzia. Fra le convenzioni che la Regione non finanzia, numerose (279 in totale) sono, ad esempio quelle, di antica tradizione, relative alla funzione di segreteria comunale: secondo i dati dell'Agenzia dei segretari comunali della Regione, oltre 1 milione e 600 mila piemontesi (38,5% della popolazione regionale) risiedono in comuni che hanno adottato convenzioni per esercitare tale funzione (nello specifico si tratta di 873 comuni, il 72,4% del totale, di cui 731 al di sotto dei 3000 abitanti). In tal senso, se considerassimo nel computo anche convenzioni non finanziate, la dimensione del fenomeno potrebbe apparire molto diversa: restando al caso delle convenzioni di segreteria comunale, ben 736 comuni si "sposterebbero" dal gruppo dei 1031 comuni senza nessuna convenzione per ingrossare quello, ora contenuto, dei 115 con una convenzione finanziata.

Tab. 9 – Numero di comuni e di abitanti per numero di convenzioni sottoscritte (frq, %, % cumulata)

N convenzioni	Comuni			Popolazione		
	Frq	%	% cumulata	Frq	%	% cumulata
0	1031	85,49	85,49	3.782.491	89,75	89,75
1	115	9,54	95,02	374.044	8,87	98,62
2	26	2,16	97,18	43.515	1,03	99,65
3	12	1,00	98,18	6.736	0,16	99,81
4	8	0,66	98,84	2.299	0,05	99,87
5	8	0,66	99,50	3.227	0,08	99,94
6	3	0,25	99,75	896	0,02	99,97
7	1	0,08	99,83	856	0,02	99,99
8	2	0,17	100,00	613	0,01	100,00
Totale	1206	100,00	/	4.214.677	100,00	/

I consorzi (tab. 10) sono i più tradizionali fra gli strumenti di cooperazione fra enti territoriali, sono dotati di personalità giuridica e di una propria organizzazione, e il TUEL prevede che ne possano costituirsi di obbligatori (di questo genere sono quelli che sono previsti dalle regioni nella gestione del servizio idrico, dei rifiuti o dei servizi sociali) e di facoltativi.

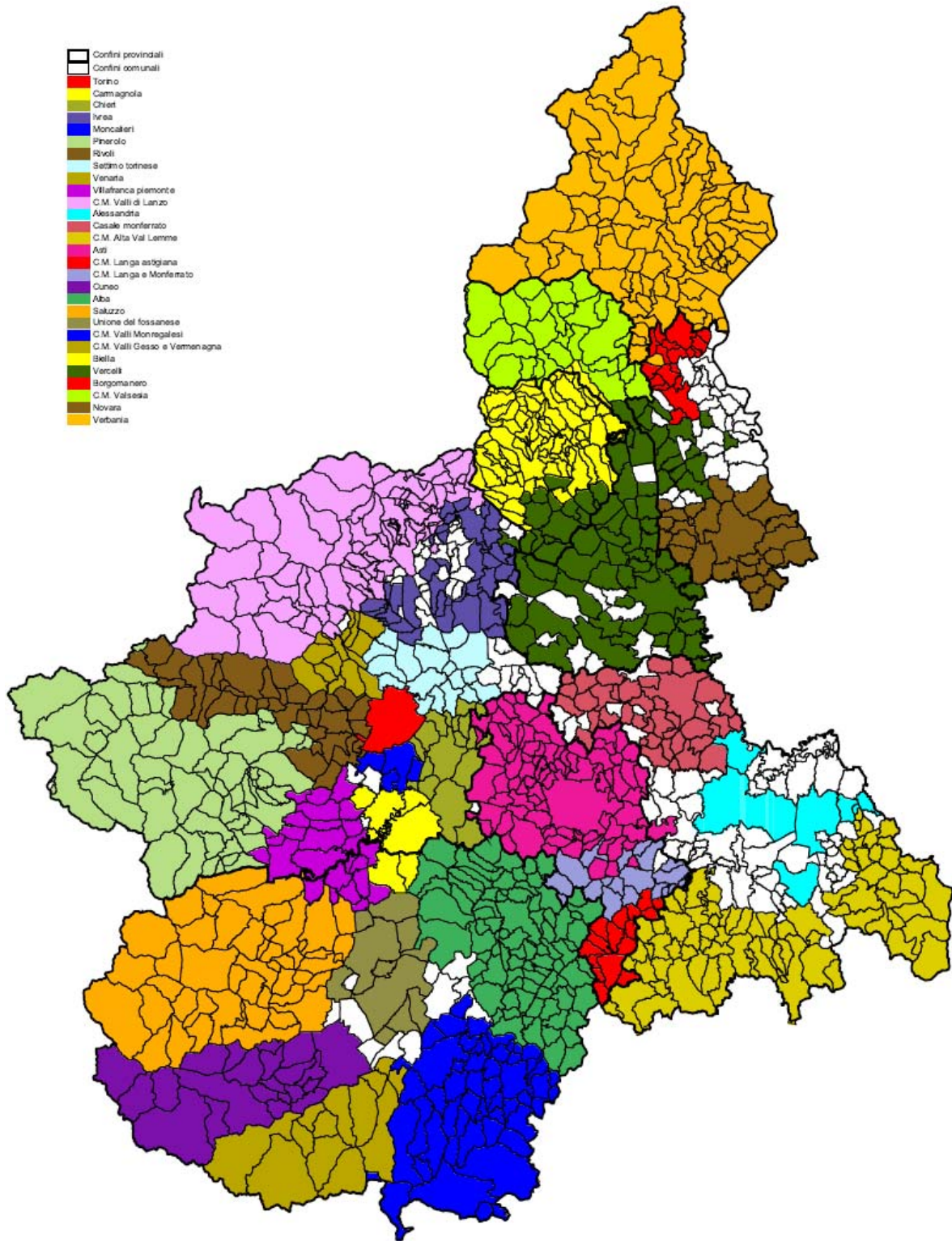
Tradizionalmente sono stati impiegati dagli enti locali per la gestione di servizi a carattere imprenditoriale quali i servizi idrici e la raccolta dei rifiuti urbani; più recentemente sono impiegati anche per l'esercizio di servizi quali gli asili nido, le biblioteche comunali, la polizia municipale.

In Piemonte questa tipologia interessa un numero circoscritto di comuni tutti nella provincia di Cuneo: si tratta di 45 Comuni che appartengono al Consorzio Comunità Collinare Del Roero e/o ad un consorzio nato per gestire un canile sanitario intermunicipale nella zona di Bra.

Tab. 10 – Numero di comuni e di abitanti per numero di consorzi costituiti
(frq, %, % cumulata)

N consorzi	Comuni			Popolazione		
	Frq	%	% cumulata	Frq	%	% cumulata
0	1161	96,3	96,3	4.106.619	97,4	97,4
1	25	2,1	98,3	63.127	1,5	98,9
2	20	1,7	100,0	44.931	1,1	100,0
Totale	1206	100	/	4.214.677	100	/

Programmi Territoriali Integrati



La regione ha promosso diverse tipologie di programmi integrati, riconducibili a due grandi categorie: programmi di tipo settoriale (turismo, commercio, agricoltura, ecc.) e programmi di carattere generale, fra i quali i Programmi Territoriali Integrati (PTI). Con questo strumento, aggregazioni territoriali volontarie (costituite e regolate tramite contratti che disciplinano gli obblighi reciproci tra enti locali, a cui possono associarsi anche agenzie funzionali o soggetti privati) si assumono la responsabilità di formulare e realizzare progetti di sviluppo locale, cofinanziati dagli stessi soggetti locali e da fondi regionali, nazionali e comunitari.

Tab. 11 – Numero di comuni e di abitanti per PTI costituiti (frq, %)

Ente capofila	PTI	N Comuni		Popolazione	
		Frq	%	Frq	%
Alba	Alba Bra Langhe Roero	73	6,05	156.641	3,72
Comunità Montana Alta Val Lemme Alto Ovadese	Appennino e Alto Monferrato	78	6,47	91.139	2,16
Casale Monferrato	Area Casalese	41	3,40	73.239	1,74
C.M. Valli di Lanzo	Sviluppo sostenibile delle Valli di Lanzo	55	4,56	68.995	1,64
Carmagnola	La marca delle due province	6	0,50	55.860	1,33
Chieri	Vivere il rurale	17	1,41	86.453	2,05
Cuneo	Cuneo e le sue valli	15	1,24	84.699	2,01
Borgomanero	Industria & natura	10	0,83	39.387	0,93
Novara	Innovare Innovara	24	1,99	171.022	4,06
Ivrea	Canavese Business Park	24	1,99	79.209	1,88
Saluzzo	La cultura del territorio	47	3,90	89.405	2,12
Moncalieri	Porta sud metropolitana	4	0,33	117.978	2,80
Alessandria	Piana di Alessandria	4	0,33	158.227	3,75
Pinerolo	Distretto delle Valli Olimpiche, del Pinerolese e della Val Sangone	43	3,57	119.843	2,84
Asti	Il futuro dalle radici	86	7,13	160.587	3,81
Biella	Biella tessile	65	5,39	157.656	3,74
Com Mon Langa Astigiana Val Bormida	Langa astigiana Val Bormida	16	1,33	7.305	0,17
Com Coll Tra Langa e Monferrato	Langa e Monferrato (Mu.D.A.)	19	1,58	42.680	1,01
Rivoli	Metromontano	18	1,49	267.609	6,35
Settimo_Torinese	Energia ed Ambiente	18	1,49	192.871	4,58
Com Mon Valli Monregalesi	Sviluppo sostenibile del Monregalese	47	3,90	66.512	1,58
Vercelli	Terra di mezzo	77	6,38	189.919	4,51
Torino	"Sostenibilità Energetica" e "Quadrante Est/Nordest"	1	0,08	865.263	20,53
Comunità montana Valli Gesso Vermagnana	Un distretto rurale ed ambientale di qualità	13	1,08	33.924	0,80
Unione Fossanese	Centralità geografica: un'opportunità strategica	11	0,91	63.388	1,50
Com Mon Valsesia	Valsesia, risorse di qualità in concerto	28	2,32	33.310	0,79
Venaria	Paesaggi reali	15	1,24	90.530	2,15
Verbania	VCO: qualità in movimento	78	6,38	160.334	3,77
Villafranca Piemonte	A.I.R. P.L.U.S. - P.I.A.N.U.R.A	16	1,33	44.489	1,06
Non appartengono a PTI		257	21,31	446.203	10,59
Totale		1206	100,00	4.214.677	100,00

Il programma è giunto alla seconda fase a fine 2008 con l'approvazione¹¹ di 30 PTI distribuiti sul territorio regionale (tab. 11) che, con l'eccezione del comune di Torino, che ha attivato due PTI, coinvolgono tutti diversi comuni. Circa l'80% dei comuni, ospitanti circa il 90% della popolazione regionale, hanno aderito a questa tipologia di strumento.

3. La propensione ad associarsi

Quanto è ampio il tessuto associativo dei comuni in Piemonte? Ci sono comuni che rimangono sistematicamente fuori dalle aggregazioni esaminate nel precedente paragrafo o che sono debolmente coinvolti nella cooperazione intercomunale? Che caratteristiche hanno? Detto in altre parole: quanto è alta la "propensione ad associarsi" dei comuni piemontesi?

Per rispondere a queste domande abbiamo dovuto escludere dalla nostra analisi le aggregazioni di carattere *universalistico*, ovvero le tre aggregazioni (ATO acqua, ATO/consorzi rifiuti e consorzi/enti socio-assistenziali) che coinvolgono, senza alcuna esclusione, tutti i comuni della regione, per concentrarci sulle aggregazioni che presentano un carattere *non universalistico*, che coprono dunque solo una porzione del territorio regionale. Si tratta delle seguenti cinque forme di aggregazione: 1) Comunità montane (CM), 2) Unioni di comuni (UC), 3) Consorzi (CONS), 4) Convenzioni (CONV)¹², 5) Programmi Territoriali Integrati (PTI). L'esame di queste ultime ci permette di stimare la *propensione ad associarsi* dei comuni piemontesi. Il termine "propensione" è leggermente improprio perché sembra implicare una libera scelta soggettiva che è, invece, assente in una di queste. Infatti l'associazione alle Comunità montane non è volontaria, ma è stabilita obbligatoriamente dalla legge regionale. E tuttavia ci permette di capire quanto è diffuso il sistema cooperativo nella nostra regione.

Per valutare la "propensione ad associarsi" dei comuni piemontesi, abbiamo esaminato quanti comuni non fanno parte di queste aggregazioni, distinguendo quattro classi di comuni: quelli fino a 1.000 abitanti, quelli compresi tra 1.000 e 3000, quelli compresi tra 3000 e 5000 e, infine, quelli con più di 5000 abitanti. La soglia più rilevante è quella dei 3000 abitanti: secondo il ddl Calderoli, infatti, i comuni al di sotto di questa soglia sono obbligati a gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali¹³. Ma per rendere più completa l'analisi abbiamo considerato anche le altre classi demografiche.

Abbiamo proceduto in tre stadi:

- 1) al primo stadio abbiamo preso in considerazione tutte e cinque le aggregazioni non universaliste (CM+UC+CONS+CONV+PTI) e abbiamo esaminato quanti comuni non fanno parte di nessuna di queste aggregazioni oppure fanno parte di una, di due, di tre, di quattro o di tutte e cinque (tab. 12 e 13 colonne a sinistra);
- 2) al secondo stadio abbiamo preso in considerazione soltanto le aggregazioni previste dal TUEL (ossia CM+UC+CONS+CONV), con esclusione, quindi, dei PTI (tab. 12 e 13 colonne centrali).
- 3) al terzo stadio abbiamo scelto un insieme ancora più ristretto, prendendo in considerazione soltanto i tre tipi di aggregazioni che danno vita a un nuovo ente

¹¹ D.g.r. n. 25-10066 del 17 novembre 2008.

¹² Anche in questo caso abbiamo considerato le sole convenzioni finanziate dalla Regione Piemonte: si veda, a riguardo, la sezione del capitolo intitolata "Convenzioni e consorzi".

¹³ Occorre ricordare (cfr. nota 2) che tale soglia, indicata nel provvedimento citato, non è definitiva; potrebbe anzi essere modificata nel corso dei lavori parlamentari al d.d.l.

dotato di personalità giuridica (ossia CM+UC+CONS). (tab. 12 e 13 colonne di destra).

Se consideriamo il primo insieme di aggregazioni (quello più ampio) la propensione ad associarsi dei comuni piemontesi appare abbastanza alta: solo 144 comuni pari al 9% del totale appaiono estranei a qualsiasi raggruppamento (ma essi comprendono solo 270 mila abitanti pari al 6% della popolazione regionale). Tra di essi vi sono 88 comuni con meno di 3.000 abitanti, che si trovano quindi completamente “scoperti”.

Se passiamo al secondo insieme che comprende le aggregazioni previste nel TUEL, il numero dei comuni non associati aumenta sensibilmente. Essi diventano 271 pari a un quinto del totale. I comuni minori (al di sotto dei 3000 abitanti) salgono a 164 (corrispondenti a 199 mila abitanti).

Tab. 12 - Numero di comuni per numero di appartenenze agli insiemi di aggregazioni, distinti per classi di popolazione

	CM+UC+CONS+CONV+PTI					CM+UC+CONS+CONV				CM+UC+CONS		
	0	1	2	3	4	0	1	2	3	0	1	2
fino a 1000 ab.	40	102	409	64	3	79	452	82	5	94	504	20
1001-3000 ab.	48	79	209	28	0	85	245	34	0	114	238	12
3001-5000 ab.	14	30	36	15	0	38	41	16	0	44	49	2
oltre 5000 ab.	12	59	55	2	1	69	56	3	1	83	44	2
totali	114	270	709	109	4	271	794	135	6	335	835	36

Tab. 13 - Numero di abitanti (in migliaia) dei comuni indicati nella tabella precedente.

	CM+UN+CONS+CONV+PTI					CM+UN+CONS+CONV				CM+UN+CONS		
	0	1	2	3	4	0	1	2	3	0	1	2
fino a 1000 ab.	24,0	58,6	185,0	28,4	1,4	48,3	210,2	36,7	2,2	57,4	231,6	8,3
1001-3000 ab.	83,7	140,5	349,0	50,6	0	150,6	411,6	61,4	0	198,3	403,9	21,3
3001-5000 ab.	56,1	117,3	130,8	58,2	0	150,1	150,7	61,5	0	173,0	181,7	7,6
oltre 5000 ab.	107,2	2.203,3	604,7	10,7	5,7	2.296,0	613,0	16,7	5,7	2.504,7	415,9	10,9
totali	271,0	2.519,3	1.269,5	147,9	7,1	2.645,0	1.385,5	176,3	7,9	2.933,4	1.233,1	48,1

I dati più significativi sono però quelli che riguardano l’ultima aggregazione, quella che comprende Comunità montane, Unioni di Comuni e Consorzi. In questo caso i comuni non associati salgono a 335 (quasi un terzo del totale) e i comuni con meno di 3000 abitanti diventano 208 pari al 21% del totale. Ciò significa che i comuni minori hanno – com’era lecito aspettarsi – una maggiore propensione ad associarsi rispetto ai comuni più grandi; ma significa anche che un quinto dei piccoli comuni si trova al di fuori di qualsiasi aggregazione “forte”. Certamente la popolazione che essi rappresentano costituisce, complessivamente, un’entità abbastanza piccola – si tratta di 255 mila abitanti pari al 5% della popolazione regionale – ma il fenomeno appare di notevole rilievo, in vista dell’eventuale approvazione della riforma Calderoli. Se poi consideriamo i comuni fino a 5.000 abitanti il numero dei non associati sale a 155 (pari al 23% del totale) a cui

corrisponde una popolazione di 449 mila abitanti (pari a un decimo della popolazione regionale)

Un fenomeno abbastanza preoccupante è quello dei comuni piccolissimi, ossia quelli con meno di 1.000 abitanti, che sono – lo ricordiamo – circa la metà dei comuni piemontesi e che hanno una necessità maggiore di svolgere le loro funzioni in modo associato. Il numero dei piccolissimi non coinvolti è di 40 per il primo raggruppamento, di 79 per il secondo e di 94 per il terzo e più significativo: sono un'esigua minoranza rispetto all'insieme della loro classe, ma comunque segnalano l'esistenza di un problema.

Nel complesso questi dati mostrano che la propensione ad associarsi dei comuni piemontesi è piuttosto elevata, ma che esistono importanti sacche di "isolamento microcomunale", che anche a prescindere dall'approvazione della riforma nazionale, meriterebbero di essere affrontate. Si può stimare che all'incirca un quinto dei comuni con meno di 3000 abitanti e poco più di un quinto dei comuni fino a 5000 abitanti si trovino in una situazione di isolamento che potrebbe pregiudicare lo svolgimento di alcune funzioni importanti.

4. Appartenenze plurime

In questo paragrafo analizziamo il problema, per così dire, opposto ossia quello delle sovrapposizioni o appartenenze plurime. E, infatti, se esistono più tipologie di strutture intercomunali è possibile che un singolo comune faccia parte di più aggregazioni.

Questo avviene, per definizione, nel caso delle tre tipologie di aggregazioni universalistiche di cui tutti i comuni sono tenuti a far parte (ATO acqua, ATO/consorzi rifiuti e servizi socio-assistenziali). È da notare che queste tre funzioni sono organizzate sulla base di partizioni territoriali completamente diverse che sono molto vaste nel caso dei servizi idrici e più contenute (ma con una diversa conformazione) nel caso dei servizi socio-assistenziali e, almeno per ora, della gestione dei rifiuti (in futuro, infatti, gli ATO rifiuti potrebbero assumere una dimensione particolarmente vasta). In questi casi è stato applicato un principio di "specializzazione geografico-funzionale", nel senso che a ogni funzione corrisponde un'apposita partizione territoriale. A parte il caso dei comuni capoluogo a cui la disciplina regionale consente di organizzare l'offerta dei servizi socio-assistenziali anche in forma non associata (cfr. la relativa sezione di commento nel par. 2), l'unica eccezione è costituita da quelle Comunità montane a cui è affidata la gestione dei servizi socio-assistenziali relativi al loro territorio. In questo caso (e solo in questo) la funzione "socio-assistenziale" non è assegnata a una partizione territoriale specifica, ma a una partizione territoriale già esistente e utilizzata per molti altri scopi.

Ci sono buone ragioni teoriche per sostenere la validità del principio di specializzazione geografico-funzionale. Ciascuna funzione presenta, infatti, specifiche proprietà, sia per quanto riguarda le possibili economie di scala, sia per quanto riguarda il contenimento delle esternalità, sia infine per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà. Detto in altre parole, ci sono funzioni che possono essere meglio gestite su scala più ampia e altre che richiedono invece ambiti più ristretti; ogni funzione richiede un ambito omogeneo, ma i criteri per stabilire tale omogeneità variano necessariamente da una funzione all'altra. Il problema è che non è facile stabilire quale sia l'ambito ottimale per ciascuna funzione e che qualsiasi scelta di partizione del territorio potrebbe essere contestata con buoni argomenti (come possono essere del resto contestate – sul piano dell'efficienza – le attuali partizioni utilizzate per la gestione dei tre servizi).

A prescindere dall'effettiva funzionalità delle ripartizioni, il principio di specializzazione geografico-funzionale va incontro a un'altra difficoltà, dal momento che tende a rendere più complessa la gestione delle politiche pubbliche. In un regime di specializzazione geografico-funzionale ogni comune fa contemporaneamente parte di più aggregazioni territoriali (diverse tra di loro), ed è tenuto – per ciascuna funzione – a gestire i rapporti con un diverso insieme di comuni. Ciò tende ad aumentare i costi di transazione (riunioni, incontri informali, interazioni) e a aggravare i processi decisionali. Si può infatti sostenere che è più facile trovare un accordo tra soggetti che sono abituati a lavorare insieme (sia perché si creano affinità e conoscenze condivise, sia perché sono possibili compensazioni differite per gli eventuali perdenti) piuttosto che tra soggetti che hanno relazioni più sporadiche tra di loro.

Esiste quindi un trade-off tra il principio di specializzazione funzionale e il principio di efficienza decisionale. Il punto di equilibrio non è facile da trovare, ma è chiaro che si dovrebbero evitare le situazioni estreme: quella dell'eccessiva dispersione geografica-funzionale (ogni funzione è assegnata a una specifica partizione) e quella dell'eccessiva concentrazione (tutte le funzioni sono assegnate a un'unica partizione). Nel caso piemontese l'impressione è che si stia correndo il primo rischio (eccessiva dispersione) più del secondo (eccessiva concentrazione).

Il problema delle appartenenze plurime non riguarda però solo le tre aggregazioni intercomunali universaliste, ma anche le altre aggregazioni (di carattere non universalistico). Mentre per le prime le pluriappartenze sono obbligate e riguardano allo stesso modo tutti i comuni, per le seconde esse sono solo eventuali e non sempre consentite.

Il tema delle appartenenze multiple è piuttosto delicato, in particolare per quanto riguarda le Unioni di Comuni e le Comunità Montane¹⁴. La questione deve essere considerata anche alla luce della legge finanziaria del 2008 che contiene il principio del divieto della contemporanea partecipazione di un comune a più di una forma associativa tra Consorzi, Unioni e forme regolate dai programmi regionali di riordino territoriale (artt. 31-33 TUEL). Benché la norma non citi espressamente le Comunità Montane, l'opinione prevalente è che il divieto vada esteso anche alle Comunità Montane. La Regione Piemonte, peraltro, come altre regioni, si è espressa in modo chiaro su questo punto, escludendo dalla concessione degli incentivi finanziari le unioni di cui facciano parte Comuni già membri di altre unioni o di comunità montane (legge regionale n.3/2004).

I dati delle appartenenze multiple nelle aggregazioni non universalistiche sono presentati in forma sintetica nelle tab. 14 e 15 e, in forma più estesa, nella tab. 16. La tabella 14 riporta il numero dei comuni che, nell'ambito di ciascuna tipologia, partecipano anche ad aggregazioni diverse, mentre la tabella 15 presenta la corrispondente percentuale di popolazione. La diagonale principale di ciascuna delle due tabelle a doppia entrata¹⁵ riporta il numero totale di comuni e della relativa popolazione (espressa in valore percentuale sul totale regionale) di ciascuna tipologia. Negli Allegati, posti al termine di questo paragrafo, sono riportati i dati di dettaglio relativi alle Comunità montane ed alle Unioni i cui comuni partecipano a convenzioni e/o consorzi.

¹⁴ R. Filippini e A. Maglieri (2008), *Le forme associative fra gli enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol.3/4, anno XXIX, pp. 342-375.

¹⁵ Si tratta, quindi, di tabelle simmetriche rispetto alla diagonale principale, ragione per cui, allo scopo di agevolarne la lettura, nelle tabelle compare solo la metà superiore.

Tab. 14 – Numero di comuni appartenenti ad ognuna delle aggregazioni non universaliste

	Partecipazione a Comunità Montana	partecipazione a Unione	partecipazione a convenzione	partecipazione a consorzio	partecipazione a PTI
partecipazione a Comunità Montana	553	6	96	7	491
partecipazione a Unione		309	14	23	253
partecipazione a convenzione			175	7	121
partecipazione a consorzio				45	42
partecipazione a PTI					949

Tab. 15 – Numero di abitanti appartenenti ad ognuna delle aggregazioni volontarie (generaliste o meno) esistenti, (%)

	partecipazione a Comunità Montana	partecipazione a Unione	partecipazione a convenzione	partecipazione a consorzio	partecipazione a PTI
partecipazione a Comunità Montana	18,32	0,02	2,87	0,22	16,69
partecipazione a Unione		10,67	0,48	0,90	9,01
partecipazione a convenzione			10,25	0,26	8,75
partecipazione a consorzio				2,56	2,47
partecipazione a PTI					89,41

Come risulta dai dati, nel contesto piemontese esiste un caso di unione *endocomunitaria*: i 6 Comuni dell'Unione Val Pitta appartengono infatti anche alla comunità montana Valsesia (che ha un totale di 30 Comuni). Si tratta tuttavia di 865 abitanti in totale, pari allo 0,02% della popolazione regionale.

Altre forme di sovrapposizione sono, invece, più frequenti. Spicca l'altissima percentuale di comuni che appartengono a comunità montane o unioni e simultaneamente a PTI; come evidenziato nella tabella 11 le comunità montane sono spesso capofila di questi progetti. In questo senso, le politiche di sviluppo locale, che pure secondo la disciplina vigente sono uno degli scopi principali di questa tipologia associativa, sembrano trovare – di norma – un canale di formulazione e realizzazione diverso dalle forme associative standard. Il numero di comuni che partecipano ad un progetto integrato territoriale e hanno simultaneamente in essere consorzi e/o convenzioni è, in questo senso, meno significativo, data l'ampia diffusione dei PTI tra i comuni piemontesi.

Più interessanti, invece, i dati relativi al ricorso a convenzioni, ma soprattutto la partecipazione a consorzi, da parte dei comuni che appartengono a comunità montane ed unioni: 7 comuni appartenenti a comunità montane e ben 23 che appartengono ad un'unione partecipano anche a consorzi, mentre è relativamente più frequente per i comuni

delle comunità montane – rispetto a quelli che sono parte di unioni – la stipula di convenzioni (96 comuni all'interno di comunità montane e solo 14 in unioni).

Per quanto riguarda i consorzi, la sovrapposizione con le comunità montane si concentra in tre strutture (Alta Langa e Langa Valli Bormida e Uzzone, Alta Valle Tanaro e Valli Mongia, Cevetta e Langa Cebana e Valli Monregalesi, Valli Po Bronda e Infernotto e Varaita) mentre quella fra consorzi e unioni interessa un numero più ampio di strutture: da evidenziare, inoltre, la relativa frequenza di situazioni in cui i comuni che appartengono ad unioni hanno più di un consorzio in essere. Il panorama delle convenzioni sottoscritte è più variegato, data anche la relativa minore onerosità organizzativa ed economica dello strumento in questione: interessa sostanzialmente poche unioni, ma è piuttosto diffuso nelle comunità montane: su 96 comuni, quasi la metà (46 comuni), ha sottoscritto più di una convenzione.

In conclusione, appare chiaro che le unioni, contrariamente alle previsioni, non si configurano propriamente come un'alternativa a consorzi e convenzioni (piuttosto come una modalità associativa integrativa). Inoltre sembra interessante notare che la tendenza ad adottare una pluralità di strumenti sembra essersi sviluppata “per contagio”: quando il fenomeno è presente, difficilmente rappresenta un caso isolato nella struttura in cui si manifesta.

Queste sovrapposizioni, che si aggiungono a quelle relative alle tre aggregazioni universalistiche che abbiamo trattato sopra, pur non essendo particolarmente numerose tendono comunque a complicare il quadro delle relazioni tra i comuni e, probabilmente, ad aumentare i costi decisionali e interattivi tra gli enti locali della nostra regione.

Allegato 1

Numero di comuni per Comunità Montana che appartengono a consorzi e/o hanno stipulato convenzioni per N di consorzi e convenzioni

Comunità Montana	N Consorzi			N Convenzioni								
	0	1	2	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Alta Langa E Langa Valli Bormida E Uzzone	36	3	0	17	3	3	3	3	4	3	1	2
Alta Val Lemme Alto Ovadese E Dell' Alta Valle Orba, Valle Erro E Bormida Di Spigno	31	0	0	31	0	0	0	0	0	0	0	0
Alta Valle Tanaro E Valli Mongia, Cevetta E Langa Cebana E Valli Monregalesi	39	2	0	19	8	3	4	3	4	0	0	0
Alto Canavese	11	0	0	7	2	2	0	0	0	0	0	0
Due Laghi, Cusio Mottarone E Val Strona	25	0	0	17	8	0	0	0	0	0	0	0
Langa Astigiana E Val Bormida	16	0	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0
Val Chiusella, Valle Sacra E Dora Baltea Canavesana	25	0	0	21	0	4	0	0	0	0	0	0
Val Grande, Alto Verbano E Cannobina	20	0	0	17	3	0	0	0	0	0	0	0
Val Sessera, Valle Di Mosso E Prealpi Biellesi	31	0	0	27	4	0	0	0	0	0	0	0
Valle Del Cervo - La Bursch	14	0	0	10	4	0	0	0	0	0	0	0
Valle Dell'elvo	15	0	0	13	2	0	0	0	0	0	0	0
Valle Grana E Maira	21	0	0	21	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle Stura	14	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle Susa E Val Sangone	43	0	0	41	2	0	0	0	0	0	0	0
Valli Antigorio Divedro Formazza E Vigizzo	38	0	0	36	2	0	0	0	0	0	0	0
Valli Chisone E Germanasca, Pellice E Pinerolese Pedemontano	32	0	0	18	7	2	3	2	0	0	0	0
Valli Curone Grue E Ossona Val Borbera E Valle Spinti	30	0	0	30	0	0	0	0	0	0	0	0
Valli Di Lanzo, Ceronda E Casternone	25	0	0	25	0	0	0	0	0	0	0	0
Valli Gesso Vermenagna Pesio E Bisalta	12	0	0	11	1	0	0	0	0	0	0	0
Valli Orco E Soana	11	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0
Valli Po Bronda E Infernotto E Varaita	27	2	0	25	4	0	0	0	0	0	0	0
Valsesia	30	0	0	30	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale Comunità Montane	546	7	0	457	50	14	10	8	8	3	1	2
Non appartengono a Comunità Montana	615	18	20	574	65	12	2	0	0	0	0	0
Totale	1161	25	20	1031	115	26	12	8	8	3	1	2

Allegato 2

Numero di comuni per Unione che appartengono a consorzi e/o hanno stipulato convenzioni per N di consorzi e convenzioni

Unione	N Consorzi			N Convenzioni								
	0	1	2	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Alto Astigiano	13	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0
Alto Monferrato Acquese	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Aree Pregiate Del Nebbiolo E Del Porcino	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Bassa Sesia	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Basso Grue Curone	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Co.Ser.-Bassa Vercellese	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Colli E Castelli Del Monferrato	7	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Colli Tortonesi	10	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Colline Alfieri	7	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Colline Di Langa E Del Barolo	5	8	1	10	2	1	1	0	0	0	0	0
Colline Tra Langa E Monferrato	9	0	0	7	2	0	0	0	0	0	0	0
Comunita' Collinare Betlemme	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Dei Comuni Di Barbania, Front, Rivarossa E Vauda Canavese	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Del Gavi	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Della Valcerrina	9	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Di Munfrin	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Intorno Al Lago	8	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0
Molino Dei Torti E Alzano Scivia	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Monferrato Valle Versa	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Piccolo Anfiteatro Morenico Canavesano	6	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0
Terre Dell' Erbaluce	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Tra Baraggia E Bramaterra	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
U.V.A. Unione Versa Astigiano	7	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione - Comunita' Collinare Pinalto Astigiano	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0

Unione Collinare Del Monferrato	7	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Collinare Il Girasole	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Castelli Tra L'orba E La Bormida	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Colli Divini Nel Cuore Del Monferrato	9	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Collina Torinese	10	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Del Cusio	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Della Baraggia Vercellese	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Della Grangia Vercellese	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Di San Nazzaro Sesia E Villata	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Monta'-Pralormo-Santo Stefano Roero	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Roero Tra Tanaro E Castelli	0	1	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Dei Comuni Terre Di Po E Colline Del Monferrato	8	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Del Basso Novarese	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Del Fossanese	7	0	0	6	1	0	0	0	0	0	0	0
Unione Di Comuni Collinari Del Vergante Belgirate-Lesa-Meina	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Di Comuni Sei In Langa	3	4	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Novarese 2000	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Tra Sture E Po	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Unione Val Pitta	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Unioni Dei Comuni Roero-Colline Del Pesco E Dell'arneis	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Unioni Di Comuni Tanaro, Pesio, Stura	7	1	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0
Unioni Di Comuni Terre Della Pianura	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Val Rilate	13	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0
Val Tiglione E Dintorni	12	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0
Val Triversa	9	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Via Fulvia	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Vigne & Vini	11	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Totale Unioni</i>	286	15	8	295	12	1	1	0	0	0	0	0
Non Appartengono Ad Unione	875	10	12	736	103	25	11	8	8	3	1	2
<i>Totale</i>	1161	25	20	1031	115	26	12	8	8	3	1	2

5. Aggregazioni diffuse e polarizzate

Le aggregazioni intercomunali possono essere organizzate attorno a un comune centrale che per la sua dimensione si stacca nettamente da tutti gli altri comuni associati e quindi è oggettivamente portato a svolgere un ruolo di preminenza, o possono essere formate da una rete più paritaria di comuni, nella quale non esiste un'entità centrale o dominante; gli enti locali di quest'ultima formazione possono avere diversa dimensione o diversa importanza, ma non ce n'è nessuno che – per la sua posizione – si possa candidare naturalmente a un ruolo di leadership. Possiamo designare come *aggregazioni diffuse* quelle del primo tipo e *aggregazioni polarizzate* quelle del secondo tipo.

Questa distinzione ha qualche rilevanza sul piano della governance interna all'aggregazione e anche sulle relazioni esterne con gli enti di livello superiore (la Provincia e la Regione). In particolare la Regione potrebbe adottare strategie parzialmente diverse nel disegnare la struttura organizzativa dei due tipi di formazioni e nell'attribuzione delle funzioni. Si può supporre che le formazioni polarizzate possano contare più facilmente su un centro organizzatore (sia in termini politici, sia per quanto riguarda le strutture amministrative) – anche se con il rischio di provocare tentazione centrifughe da parte dei comuni minori che possono sentirsi schiacciati dal comune centrale; mentre è probabile che nelle formazioni diffuse sia richiesto un processo interattivo più faticoso per giungere a posizioni comuni o per fare emergere una leadership.

E' interessante osservare che in Francia, in seguito alla riorganizzazione delle aggregazioni intercomunali avvenuta nel corso degli anni '90, si sia scelto di definire due forme organizzative distinte per le associazioni di piccoli comuni, prevalentemente rurali e paritarie (le *communautés des communes*) e le associazioni organizzate attorno a un comune centrale, prevalentemente di tipo urbano o semi-urbano (le *communautés d'agglomération*)¹⁶.

Quali delle attuali aggregazioni presenti in Piemonte sono di tipo *diffuso* e quali di tipo *polarizzato*? E soprattutto, in base a quale criterio distinguerle?

Per giungere a una classificazione delle forme associative sulla base di tale dimensione, abbiamo scelto una misura rozza e discutibile, che tuttavia ci permette di avere primo quadro, sia pure molto approssimativo e bisognoso di ulteriori approfondimenti, della situazione piemontese. Abbiamo infatti considerato come *polarizzate* quelle aggregazioni in cui:

- esiste almeno un comune con più di 5000 abitanti;
- il comune più grande dell'aggregazione ha una popolazione almeno due volte superiore al comune che si trova al secondo posto per numero di abitanti.

Abbiamo considerato come *diffuse* tutte le altre.

Entrambi i criteri sono viziati da notevole arbitrarietà. È evidente che la soglia di 5000 abitanti è molto bassa per poter definire l'esistenza di un "comune centrale", ma bisogna tener conto che i comuni con più di 5000 abitanti sono in Piemonte soltanto 129 (il 10,7% del totale). Altrettanto arbitrario è il rapporto di 2:1 tra il comune più popoloso e il secondo. Va aggiunto che il numero di abitanti non può essere considerato come l'unico

¹⁶ Cfr.: Osservatorio sulla Riforma amministrativa, *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia*, http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/dwd/gigli.pdf

fattore che determina la centralità di un comune (ci possono essere anche aspetti economici, occupazionali, turistici ecc.).

Vediamo comunque che cosa emerge dall'applicazione di questi criteri.

Le tabelle 16 e 17 evidenziano, rispettivamente per le tipologie non universalistiche (Comunità Montane, Unioni e PTI)¹⁷ e per quelle universalistiche (Ato Acqua, Consorzi Rifiuti e Consorzi socio assistenziali), soltanto le aggregazioni di tipo polarizzato (individuate secondo i criteri che abbiamo esposto), indicando sia il nome e il numero di abitanti del comune più popoloso, sia il rapporto tra gli abitanti di questo comune e quelli del secondo in ordine di grandezza.

La tab. 16 mostra che le aggregazioni polarizzate sono decisamente poco numerose tra le Comunità montane e le Unioni di Comuni. Le Comunità montane polarizzate sono solo 5 su 22. Le Unioni di comuni polarizzate sono solo 9 su 51. Tra di esse ve ne sono solo due, l'Unione del Fossanese e l'Unione di Comuni Terre della Pianura, che hanno al loro interno centri (Fossano e Savigliano) di rango urbano elevato; a queste potremmo aggiungere una terza (Vigne & Vini) aggregata attorno a Nizza Monferrato.

È riscontrabile tuttavia una differenza fra Unioni e Comunità Montane: mentre le Unioni, con l'eccezione dei 9 casi che abbiamo definito come "polarizzati" e di altri tre esempi¹⁸ non hanno praticamente comuni al di sopra dei 3000 abitanti, le Comunità Montane, anche in virtù del processo di riorganizzazione che le ha coinvolte, pur mostrando una struttura-tipo poco polarizzata, ospitano quasi tutte al loro interno comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti.

A differenza delle Unioni e delle Comunità Montane, che si configurano prevalentemente come formazioni diffuse, le altre aggregazioni mostrano una struttura più polarizzata attorno a comuni di dimensioni relativamente elevate. La metà dei PTI (14 su 28 se escludiamo i due PTI che coinvolgono il solo comune di Torino), oltre la metà dei Consorzi Rifiuti (13 su 22) e due terzi degli ATO Acqua (4 su 6) sono definiti attorno a comuni di rango elevato e che tendono a esercitare una posizione obiettivamente dominante rispetto agli altri comuni.

Anche i Consorzi socio assistenziali hanno tendenzialmente (fanno eccezione solo 3 casi) al loro interno almeno un comune al di sopra dei 5000 abitanti e, 29 strutture (su 56 totali, fra le quali però diverse non sono consorzi, ma comuni capoluogo o comunità montane) vedono verificato anche il secondo criterio individuato. Questi valori sono interessanti poiché data la maggiore numerosità dei consorzi socio assistenziali rispetto alle altre tipologie sarebbe lecito attendersi una struttura-tipo diffusa piuttosto che polarizzata.

In conclusione, com'era ovvio aspettarsi, la polarizzazione aumenta al crescere della dimensione dell'aggregazione. Più le aggregazioni sono vaste e più è probabile che incorporino grandi centri urbani, la cui dimensione si stacca nettamente da quella degli altri comuni. E' però interessante notare che anche tra le aggregazioni di minori dimensioni – dove domina la forma diffusa o reticolare, ve ne sono alcune che hanno scelto la forma polarizzata, organizzandosi attorno a un (piccolo) centro urbano.

¹⁷ I dati a disposizione relativamente a Consorzi e Convenzioni non hanno consentito di svolgere lo stesso tipo di analisi per queste due tipologie.

¹⁸ Colline tra Langa e Monferrato; Terre dell'Erbaluce, Aree pregiate del Nebbiolo e del porcino.

Tab. 16 – Misure della polarizzazione nelle aggregazioni non universaliste

Nome	Pop1/Pop2	Nome del primo comune	Pop1
<i>Unioni</i>			
Unione Del Fossanese	10,3	Fossano	23.865
Unioni Di Comuni Terre Della Pianura	7,4	Savigliano	19.884
Unione dei Comuni della Grangia Verellese	6,2	Crescentino	7.609
Vigne & Vini	4,9	Nizza Monferrato	10.019
Colline Alfieri	4,7	San Damiano d'Asti	7.622
Unione Dei Comuni Del Cusio	4,0	Gozzano	5.982
Unioni Dei Comuni Roero-Colline Del Pesco e Dell'Arneis	2,5	Canale	5.215
Unione Dei Comuni Collina Torinese	2,2	Pino Torinese	8.234
Piccolo Anfiteatro Morenico Canavesano	2,1	Strambino	6.035
<i>Comunità Montane</i>			
Val Chiusella, Valle Sacra E Dora Baltea Canavesana	5,7	Castellamonte	8.979
Alto Canavese	2,7	Cuornè	10.032
Valle Stura	2,7	Borgo San Dalmazzo	11.274
Valli Antigorio Divedro Formazza E Vigizzo	2,7	Domodossola	18.466
Due Laghi, Cusio Mottarone E Val Strona	2,0	Omegna	15.373
<i>Pti</i>			
Il Futuro Dalle Radici	9,4	Asti	7.1276
Area Casalese	7,6	Casale Monferrato	35.244
Innovare Innovara	6,0	Novara	100.910
Terra Di Mezzo	4,9	Vercelli	45.132
Cuneo E Le Sue Valli	4,6	Cuneo	52.334
Sviluppo Sostenibile Del Monregalese	3,8	Mondovì	21.880
Industria & Natura	3,2	Borgomanero	19.315
Vivere Il Rurale	3,2	Chieri	32.868
Piana Di Alessandria	3,1	Alessandria	85.438
Biella Tessile	3,0	Biella	45.740
Distretto Delle Valli Olimpiche, Del Pinerolese E Della Val Sangone	2,3	Pinerolo	33.494
Energia Ed Ambiente	2,0	Settimo Torinese	46.982
Canavese Business Park	2,0	Ivrea	23.536
Paesaggi Reali	2,0	Venaria Reale	35.660

Tab. 17 – Misure della polarizzazione nelle aggregazioni universaliste

Nome	Pop1/Pop2	Nome del primo comune	Pop1
<i>Consorzi Rifiuti</i>			
Consorzio Casalese (CCR)	20,2	Casale Monferrato	35.244
Consorzio Astigiano (CBRA)	7,0	Asti	71.276
Consorzio Basso Novarese (CBBN)	6,0	Novara	100.910
Consorzio Cuneese (CEC)	4,6	Cuneo	52.334
Consorzio Pinerolese (ACEA)	4,3	Pinerolo	33.494
Consorzio Alessandrino	4,2	Alessandria	85.438
Consorzio Monregalese (ACEM)	3,8	Mondovì	21.880
Consorzio Vercellese (COVEVAR)	3,2	Vercelli	45.132
Consorzio Biellese (COSRAB)	3,0	Biella	45.740
Consorzio Valle Ossola (COB VO)	2,7	Domodossola	18.466
Consorzio Intercomunale di Servizi per l'ambiente (C.I.S.A.)	2,5	Ciriè	18.188
Consorzio Canavesano (CCA)	2,0	Ivrea	23.536
Consorzio Verbanese (COB VCO)	2,0	Verbania	30.128
<i>Consorzi socio assistenziali</i>			
Comuni convenzionati ex U.S.S.L. 45 c/o VERCELLI	20,9	Vercelli	45.132
Consorzio Intercomunale Comuni dell'Alessandrino C.I.S.S.A.C.A ALESSANDRIA	20,0	Alessandria	85.438
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A RIVOLI	13,7	Rivoli	49.792
Comunità Montana "Suol D'Aleramo" - Comuni delle Valli Orba, Erro e Bormida	6,3	Acqui Terme	19.184
Consorzio Servizi Sociali (Interventi e Relazioni Territoriali) IN.RE.TE. - IVREA	6,2	Ivrea	23.536
Consorzio dei Servizi Sociali del Verbano - VERBANIA	6,1	Verbania	30.128
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li I.R.I.S. BIELLA	5,9	Biella	45.740
Comuni convenzionati di Arona - c/o ARONA	5,8	Arona	14.310
Consorzio Socio Assistenziale Alba-Langhe-Roero - ALBA	5,7	Alba	29.910
Consorzio Servizi Sociali OVADA	5,7	Ovada	11.677
Consorzio Intercomunale Servizi Socio - Ass.li C.I.S.S.A - MONCALIERI	5,2	Moncalieri	53.350
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali C.I.S.S. PINEROLO	4,9	Pinerolo	33.494
Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona - NOVI LIGURE	4,7	Novi Ligure	27.223
Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese - CUNEO	4,6	Cuneo	52.334
ASL AL - SERVIZIO SOCIO ASSISTENZIALE	4,6	Casale Monferrato	35.244
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A. TORTONA	4,5	Tortona	25.227
Consorzio per i Servizi Socio - Assistenziali del Monregalese C.S.S.M. - MONDOVI'	4,0	Mondovì	21.880
C.A.S.A. Consorzio Azienda Socio Assistenziale Val Sangone - GIAVENO	3,9	Giaveno	14.554
Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale INT.ES.A. (interventi e servizi associati) - BRA	3,9	Bra	27.988
Consorzio Intercomunale per i Servizi Sociali alla Persona C.I.S.S.P. SETTIMO TORINESE	3,6	Settimo Torinese	46.982
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale C.I.S.A. NICHELINO	3,6	Nichelino	47.791
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio - Assistenziali C.I.S.S. BORGOMANERO	3,2	Borgomanero	19.315
Consorzio Servizi Socio - Assistenziali del Chierese - CHIERI	3,2	Chieri	32.868
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali C.I.S.S. CHIVASSO	3,1	Chivasso	23.648
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali Zona Ossola C.I.S.S. - PALLANZENO	2,7	Domodossola	18.466

Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Ass.li PIANEZZA	2,1	Venaria Reale	35.660
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi di Assistenza Sociale C.I.S.A.S. SANTHIA'	2,0	Santhià	9.253
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio - Assistenziali OMEGNA	2,0	Omegna	15.373
Consorzio Intercomunale Socio - Assistenziale C.I.S.A GASSINO TORINESE	2,0	San Mauro Torinese	17.817
<i>Ato Acqua</i>			
Torinese	16,2	Torino	865.263
Astigiano, Monferrato	7,0	Asti	71.276
Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	3,3	Novara	100.910
Alessandrino	3,1	Alessandria	85.438

Capitolo 2

I vincoli giuridici

1. Considerazioni generali

Prima di tutto, è necessario premettere che tanto il D. Lgs. 267/00, contenente il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, quanto il disegno di legge Calderoli (A.C. 3118 – XVI legislatura), per il profilo che attiene alle funzioni attribuite agli enti locali, devono essere interpretati in modo costituzionalmente “orientato”, tenendo cioè presente i principi contenuti nel nuovo Titolo V Cost., in particolare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, 1° comma, Cost.).

Da quanto premesso, emerge quindi che le Regioni, nell'attribuire con legge agli enti locali funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, possono prevedere di vincolare tale attribuzione all'esercizio associato delle funzioni stesse per quelle realtà comunali in cui ciò risultasse necessario, in ottemperanza al principio di adeguatezza.

Tale assunto appare conforme a quell'orientamento dottrinale secondo il quale la normativa ordinamentale dei modelli associativi rientra nella disciplina relativa all'esercizio delle funzioni amministrative e non costituisce una vera e propria “materia” autonoma da individuare all'interno di uno dei cataloghi contenuti nell'art. 117 Cost..

Dopo tale premessa si ritiene necessario, con riferimento alle forme aggregative prese in esame ed in previsione dell'approvazione del disegno di legge cd. Calderoli – attualmente in discussione alla Camera dei Deputati (A.C. 3118) -, individuare i vincoli normativi riguardanti tali forme.

2. Il disegno di legge “Calderoli”

Il d.d.l. Calderoli prevede la riforma dell'ordinamento degli Enti locali, (attualmente contenuto nel d. lgs. 267/00) ed in particolare riguarda l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, la semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché la delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, la Carta delle Autonomie Locali, la razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo, nonché il riordino di enti ed organismi decentrati, così come riportato nel titolo dello stesso disegno di legge.

Il disegno di legge in esame, dopo aver preliminarmente individuato le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, riforma le modalità di esercizio delle stesse, prevedendo, per quanto qui di interesse, alcuni vincoli di legge riguardanti l'esercizio in forma associata delle funzioni comunali.

Tale riforma, infatti, introduce l'obbligo per i Comuni, con popolazione fino a 3.000 abitanti, di svolgere in forma associata alcune funzioni, tassativamente indicate, mentre prevede la volontarietà dell'associazionismo per gli altri Comuni.

In particolare, le funzioni per cui è previsto l'obbligo di esercizio in forma associata sono quelle relative alla gestione del territorio come l'organizzazione dei servizi pubblici, la

pianificazione urbanistica, la polizia municipale, l'edilizia scolastica, la sicurezza urbana e sanitaria, la tenuta dei registri di stato civile e popolazione ed i servizi anagrafici (art. 2, dalla lettera g) alla lettera z) – tranne la lett. h) riguardante il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale, la lett. i) riguardante la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e della realizzazione di attività produttive e la lett. s) riguardante la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali e art. 8, 3° comma, del disegno di legge in esame).

Per le rimanenti funzioni, concernenti la politica e l'alta amministrazione del Comune, il testo di riforma prevede la forma associata volontaria per tutti i Comuni, non specificando alcun limite di dimensione demografica. Qualora il Comune decidesse di svolgere tali funzioni in forma associata dovrà, peraltro, obbligatoriamente fare ricorso alla costituzione di un'Unione di Comuni (art. 2, dalla lettera a) alla lettera f) e art. 8, 2° comma, del disegno di legge).

In ogni caso, i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e la medesima funzione di un Comune non può essere svolta in più di una forma associata.

In sintesi, il disegno di legge prevede, per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti¹⁹, l'obbligatorietà di svolgere in forma associata la maggior parte delle funzioni fondamentali, tassativamente indicate dal testo normativo. Per le funzioni rimanenti, riguardanti l'organizzazione, il controllo ed il riordino del Comune, ciascun Comune ha la facoltà di associarsi ma secondo una forma obbligatoria, ovvero mediante la costituzione di un'Unione di Comuni.

Il d.d.l. in esame prevede solo due forme di associazionismo (l'Unione di Comuni e la Convenzione), rimettendo alle legislazione regionale la previsione di ulteriori forme. Per la disciplina delle due forme giuridiche di associazionismo indicate viene richiamato il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali contenuto nel D.Lgs. 267/00.

L'art. 8 prevede inoltre che la Regione, nelle materie in cui esercita la potestà legislativa concorrente ed esclusiva residuale, ai sensi dell'art. 117, 3° e 4° comma, Cost., individui con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni comunali.

Tale potestà regionale incontra però un limite nella disposizione secondo la quale i capoluogo di Provincia ed i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata.

Il d.d.l. cd. Calderoli riconosce, peraltro, alle Regioni un ruolo fondamentale in quanto nell'esercizio del proprio potere legislativo possono individuare, previa concertazione con i Comuni interessati, ulteriori vincoli per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Ciò significa che la Regione può individuare, di concerto con i Comuni interessati, una dimensione territoriale ottimale che preveda l'obbligatorietà per i Comuni, anche di dimensione superiore ai 3.000 abitanti, di associarsi, tranne che per i Comuni capoluogo di Provincia ed i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 per i quali rimane una facoltà.

¹⁹ Il d.d.l. cd. Calderoli, peraltro, definisce, all'art. 25, "piccolo comune" il Comune con popolazione residente pari o inferiore a 5.000 abitanti. Tale definizione viene riferita al Capo VII del disegno di legge riguardante la materia dei contratti pubblici e la semplificazione dei documenti finanziari e contabili per i piccoli Comuni.

Tuttavia, al di là del contenuto della norma, l'art. 8 appare di dubbia legittimità costituzionale. Da un lato, infatti, tale disposizione indica i principi e gli indirizzi a cui la legislazione esclusiva residuale deve conformarsi mentre, come è noto, nelle materie di competenza esclusiva la Regione non è soggetta al limite dei principi fondamentali, propri solo della legislazione concorrente.

Dall'altro, i riferimenti della norma alle modalità procedurali che le Regioni devono perseguire nell'esercizio della potestà legislativa concorrente destano perplessità, poiché, per quanto non sia di facile definizione stabilire i limiti dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente²⁰, risulta per lo meno dubbio che tali principi possano riguardare le modalità procedurali.

3. Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Nella normativa oggi vigente, l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni viene disciplinato in via generale dal D.Lgs. 267/2000 (contenente il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) all'art.33, che attribuisce alle Regioni un ruolo "strategico" in materia.

In primo luogo, infatti, spetta alle Regioni attuare, attraverso apposite leggi di conferimento, il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei Comuni.

In secondo luogo, le Regioni, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica – di cui non vengono forniti i parametri -, individuano *livelli ottimali* di esercizio delle stesse, concordandoli nelle apposite sedi concertative. (La Regione Piemonte, all'art. 5 L.R. 44/2000, ha previsto il limite di 5.000 abitanti). Nell'ambito di tale previsione regionale, i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente soggetti, forme e metodologie, entro un termine indicato dalla legislazione regionale, decorso inutilmente il quale, la Regione provvede ad esercitare il potere sostitutivo.

Le Regioni, inoltre, predispongono, sempre in modo concertato con i Comuni, un *programma di individuazione degli ambiti* per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi e provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del citato programma territoriale, le *forme di incentivazione* anche economica dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni.

Ne deriva, quindi, il potere-dovere (peraltro quasi mai esercitato in concreto dalle singole Regioni) di prevedere ipotesi di associazionismo obbligatorio qualora i piccoli Comuni non si associno spontaneamente.

La previsione normativa citata individua due interventi regionali che trovano origine da diversi contesti normativi.

L'individuazione dei livelli ottimali trae origine dal D. Lgs. 112/98, che, come noto, riguarda il "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59*" e, all'art. 3, prevede espressamente che la Regione per favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni conferisce le stesse tramite l'individuazione di livelli ottimali, lasciando ai Comuni la totale autonomia organizzativa, da esercitare entro un dato termine, e prevedendo un intervento sostitutivo regionale in caso di inattività da parte di questi. In

²⁰ P. Caretti – U. De Siervo, Istituzioni di diritto pubblico, Giappichelli, 2004, pagg. 352 ss.

merito, illustre dottrina²¹ riconduce al potere sostitutivo della Regione una possibile forma di obbligatorietà per l'esercizio delle funzioni in forma associata da parte dei Comuni di minore dimensione demografica. Tale dato viene supportato dalla prassi per cui il conferimento regionale è stato condizionato alla costituzione di forme associative tra Comuni entro un certo termine.

Gli ambiti ottimali, invece, derivano dal d.P.R. 616/77 (in particolare, si veda l'art. 25), e riguardano la riorganizzazione territoriale delle funzioni svolte dai Comuni in forma associata in ordine a specifiche materie, quali i servizi sociali e sanitari ed i servizi di assistenza e beneficenza. Al riguardo, non è previsto dalla normativa alcun potere sostitutivo della Regione.

Come già accennato, nell'ambito della programmazione territoriale per la gestione associata sovracomunale, le Regioni prevedono forme di incentivazione per l'esercizio associato e favoriscono il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione. Le Regioni devono prevedere, in ogni caso, una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di Unione, rispetto ad altre forme di gestione sovracomunale e promuovere le Unioni di Comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino di procedere alla fusione.

In sintesi, il citato Testo Unico, tuttora vigente, prevede forme volontarie di associazionismo, non vincolate all'esercizio di specifiche funzioni, incentivate dai benefici che vengono erogati dalle Regioni, che peraltro avrebbero dovuto (anche se molto spesso non lo hanno fatto) predisporre un programma di riordino territoriale ed anche, come *extrema ratio*, ipotesi obbligatorie di associazionismo. Il D.Lgs. 267/00, pertanto, esalta i poteri di decisione autonoma dei Comuni, senza imporre l'impiego di specifici strumenti e, pur non prevedendo l'obbligatorietà di associarsi in una specifica forma giuridica, privilegia la promozione dell'Unione di Comuni.

Da una lettura sistematica dell'art. 33 D.Lgs. 267/00 si potrebbe dedurre, quindi, che il legislatore abbia voluto incentivare le forme associative e non determinare elementi selettivi di differenziazione tra Comuni.

Confrontando il ruolo della Regione per l'esercizio associato delle funzioni nei due testi normativi (il Testo Unico, in vigore, ed il citato d.d.l. Calderoli) sembra sostenibile che il d.d.l. Calderoli, come sopra richiamato, all'art. 8, 6° comma, riprenda l'art. 33, 2° e 3° comma, D. Lgs. 267/00. Infatti, la Regione individua, con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento di specifiche funzioni conferite ai Comuni, tenendo conto anche dei Comuni "minori" (individuati in quelli con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti), conferendo a tale individuazione non un carattere di incentivazione ma di obbligatorietà, per cui tali Comuni devono avviare l'esercizio delle funzioni in forma associata entro un determinato termine, scaduto il quale si verificherà l'esercizio di un espresso intervento sostitutivo da parte della Regione (nel caso della Regione Piemonte tale potere è previsto dalla L.R. 44/2000).

Attualmente, il Testo Unico individua e disciplina le forme associative dei Comuni prevedendo le seguenti forme: *Unioni di Comuni* (art. 32), sono enti locali costituiti da due

²¹ S. Civitarese, Commento all' art. 33, in A. Cavallo Perin – A. Romano (a cura di), Commentario breve al testo unico sulle Autonomie Locali, CEDAM, 2006, pagg.195 ss..

o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza; *Accordi di programma* (art. 34), per l'attuazione di opere ed interventi; *Convenzioni* (art. 30), al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati (tale forma non prevede l'istituzione di un soggetto giuridico distinto, limitandosi a coordinare l'attività di enti che rimangono distinti); *Consorzi* (art. 31) costituiti per la gestione associata di uno o più servizi o l'esercizio associato di funzioni secondo le norme previste per le aziende speciali; *Comunità montane*, (artt. 27-28) sono unioni di Comuni—costituite 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.

Considerato che il d.d.l. Calderoli rispetto al vigente Testo Unico stabilisce direttamente il limite demografico (individuato nei 3.000 abitanti) al di sotto del quale è obbligatorio l'esercizio associato delle funzioni comunali, è interessante rilevare che, attualmente, nello scenario piemontese (per i dettagli, cfr. capitolo 1 del rapporto) i Comuni aventi una popolazione fino a 3.000 abitanti sono 982, mentre quelli appartenenti ad almeno una forma associativa prevista dal Testo Unico - ovvero Unioni, Comunità montane, Consorzi e Convenzioni²² - sono 818, che sul totale dei Comuni aventi una popolazione fino a 3.000 abitanti rappresentano l'83%. Pertanto, qualora il d.d.l. Calderoli venisse approvato quasi un quinto dei comuni minori si troverebbe completamente “scoperto”.

4. Soppressione delle Comunità montane e dei Consorzi

Per quanto riguarda le Comunità montane, il d.d.l. Calderoli (art. 17) prevede che le Regioni, attraverso apposite leggi, possano sopprimere tale forma associativa ed attribuire ad altri enti le funzioni da queste esercitate, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Prevede, inoltre, che lo Stato cessi di concorrere al finanziamento delle Comunità montane dalla data di entrata in vigore della futura legge Calderoli. Nelle more dell'attuazione della L. 42/09, istitutiva del cd. federalismo fiscale, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al D.Lgs. 504/92, previste per il finanziamento delle Comunità montane, è assegnato ai Comuni montani, di cui viene data anche la definizione (sono considerati “comuni montani” quelli nei quali almeno il 75 per cento del territorio si trova al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare).

La necessità di prevedere nel nostro ordinamento la forma associativa della Comunità montana nasce dall'esigenza di pianificare lo sviluppo economico – sociale di zone che, per i disagi e le arretratezze connessi alla situazione geografica e per la frammentazione comunale tradizionalmente accentuata, richiedono particolari soluzioni istituzionali.

La previsione dell'art. 27 D.Lgs. 267/00 sottolinea il ruolo e la configurazione delle Comunità montane come enti sovracomunali con una forte vocazione alla gestione di funzioni associate, accanto al persistente ruolo di soggetti promotori della valorizzazione delle zone montane. Il citato art. 27, 1° comma, definisce la natura giuridica delle Comunità montane stabilendo che “ *Le comunità montane sono 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*”. Si aggiunge che le Regioni individuano gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio

²² Con esclusione delle convenzioni per la gestione della segreteria comunale.

associato delle funzioni comunali. Alla Comunità montana è riconosciuta espressamente la configurazione di ente locale associativo autonomo (art. 2 D. Lgs. 267/00).

Per quanto riguarda le funzioni svolte dalle Comunità montane, il vigente Testo Unico (art. 28) prevede che le funzioni ed i servizi comunali possano essere attribuiti all'ente montano per la loro gestione in forma associata: si tratta, in linea di principio, di tutti quelli di competenza dei Comuni. Inoltre, alla Comunità montana spettano le funzioni conferite dalla Provincia e dalla Regione e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione Europea, dalle leggi statali e regionali, quali le "azioni organiche (sotto il profilo territoriale, economico, sociale e culturale) coordinate e dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'*habitat* montano" (art. 1, 4° comma, L. 97/94).

Dai dati raccolti nel presente lavoro relativamente alle Comunità montane emerge che i Comuni facenti parte delle ventidue comunità montane esistenti sul territorio piemontese sono prevalentemente di dimensione inferiore ai 3.000 abitanti e che, pertanto, anche in conformità allo spirito ed alla lettera del d.d.l. cd. Calderoli, le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, potranno valutare se sopprimere le Comunità montane. Nel caso in cui ne venisse disposta la soppressione, i Comuni facenti parte di tali forme associative, a seconda delle funzioni che dovranno esercitare, dovranno o associarsi obbligatoriamente o potranno decidere di svolgere le funzioni in forma associata mediante la costituzione di un'Unione di Comuni, a meno che non vi sia un intervento legislativo regionale che preveda una diversa forma associativa.

Un'altra soppressione prevista dal d.d.l. cd. Calderoli è quella relativa ai Consorzi tra enti locali per l'esercizio di funzioni, entro un anno dall'entrata in vigore della legge (art. 19), tranne i consorzi che all'entrata in vigore gestiscono uno o più servizi ai sensi dell'art. 31 del Testo Unico sopraccitato.

Considerato che i consorzi presi in esame nel presente lavoro gestiscono servizi, ai sensi dell'art. 31 TUEL, non dovrebbe essere prevista la loro soppressione ai sensi dell'art. 19 del d.d.l. in esame anche se la distinzione operata dal d.d.l. in relazione all'esercizio della funzione ed alla gestione del servizio non è di facile applicazione, in quanto il servizio pubblico erogato alla collettività non costituisce un concetto autonomo rispetto all'amministrazione funzionale attiva.

In estrema sintesi, per funzione amministrativa, in generale, si intende l'esercizio da parte dell'amministrazione di poteri autoritativi finalizzati ad uno scopo specifico, mentre i servizi pubblici sono "*la complessa relazione che si instaura tra soggetto pubblico, che organizza una offerta pubblica di prestazioni, rendendola doverosa, ed utenti*"²³. L'oggetto della relazione sono le prestazioni doverose, aventi ad oggetto beni o attività, erogate dall'amministrazione, direttamente o indirettamente, alla collettività.

5. L'Ambito territoriale ottimale

Una forma obbligatoria di associazionismo tra Comuni, prevista dalla normativa di settore ed esaminata nel presente lavoro, è l'Autorità d'ambito territoriale ottimale per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, di cui al D.Lgs. 152/06 s.m.i. "*Norme in materia ambientale*" (rispettivamente agli artt. 147 ss. e 199 ss.).

²³ E. Casetta, Manuale di diritto amministrativo, ed. Giuffrè, 2006, pagg. 630 ss..

L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente Regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche e di gestione dei rifiuti urbani.

Per quanto riguarda la *gestione integrata delle risorse idriche*, le Regioni possono disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. I costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'Ambito sono a carico degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, in base alle quote di partecipazione di ciascuno di essi all'Autorità d'ambito.

Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle Comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente. La previsione della "*concentrazione della gestione*" è stata istituita per superare le pregresse frammentazioni del servizio e superare il criterio delle municipalità delle singole gestioni.

Con riferimento proprio alla gestione integrata delle risorse idriche, emerge che sul territorio piemontese tutti i 1.206 Comuni sono coinvolti nelle 6 ATO per la gestione dei servizi idrici istituite con la legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13, compresi i comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

Per quanto riguarda la *gestione integrata dei rifiuti urbani*, la Regione Piemonte, con legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24, all'art. 11, ha previsto che la gestione dei servizi dei rifiuti urbani debba avvenire in ambiti territoriali ottimali coincidenti con i territori di ciascuna provincia e che gli ambiti territoriali ottimali sono rispettivamente suddivisi in uno o più bacini, come individuati dai programmi provinciali, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani.

Inoltre, la stessa legge regionale prevede che i Comuni ricompresi nei bacini facenti parte del medesimo ambito territoriale ottimale, coordinati dalla Provincia, assicurano l'organizzazione, la realizzazione e la gestione, in forma associata, attraverso consorzi obbligatori, dei servizi preposti al funzionamento del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani. Quindi, con legge regionale viene imposto ai Comuni di aggregarsi in una specifica forma associativa (il Consorzio di cui all'art. 31 d. lgs. 267/00, come detto forma non più prevista dal d.d.l. Calderoli), per realizzare in forma associata la gestione dei rifiuti urbani.

Per ciascun Comune con popolazione superiore a 500 mila abitanti, invece, il programma provinciale può prevedere la costituzione di un proprio bacino al quale attribuire direttamente le funzioni di governo per i servizi.

Dai dati raccolti nel corso della ricerca, risulta che tutti i Comuni piemontesi si sono associati in consorzi per svolgere la gestione integrata dei rifiuti urbani, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge regionale citata, ma soltanto l'ATO corrispondente alla Provincia di Torino risulta attivo. (Sul punto si richiama il capitolo 1 "*Il quadro attuale delle strutture intercomunali in Piemonte*").

In tale situazione, pertanto, l'area di intervento normativo della Regione potrebbe essere molto ampia: si potrebbe immaginare una riforma che riguardi la suddivisione degli Ambiti Territoriali coinvolti non più coincidenti con le Province, ma magari preveda il parametro di aggregazione utilizzato per le ATO per la gestione dei servizi idrici anche per la

gestione dei rifiuti urbani²⁴.

6. La gestione dei Servizi sociali

Diversamente dalla gestione dei servizi idrici e dei rifiuti urbani, la normativa nazionale per la gestione degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei Comuni non prevede per questi ultimi l'obbligo di associarsi in specifiche forme aggregative (l. 328/00 e gli artt.131-132 d. lgs. 112/98).

Con la L.R. 8 gennaio 2004, n. 1, che ha abrogato la L.R. 13 aprile 1995, n. 62, la Regione Piemonte, al fine di assicurare la migliore integrazione con i servizi sanitari, individua gli ambiti territoriali dei distretti sanitari o di multipli degli stessi quale ambito ottimale per la gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali; individua nella gestione associata, ed in particolare in quella consortile, la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei Comuni; prevede, infine, incentivi finanziari a favore dell'esercizio associato delle funzioni e dell'erogazione della totalità delle prestazioni essenziali entro gli ambiti ottimali.

Il d.d.l. cd. Calderoli prevede che la funzione fondamentale riguardante la progettazione e la gestione dei servizi sociali (art. 2, lett. q) venga svolta obbligatoriamente in forma associata da parte dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Attualmente, i Comuni piemontesi, nella quasi totalità dei casi – tranne il Comune di Torino, Asti e Novara -, gestiscono il sistema locale dei servizi sociali nelle forme associative previste dal D.Lgs. 267/00, prevalentemente nella forma consortile.

7. I Programmi territoriali integrati

Attraverso i Programmi Territoriali Integrati (PTI), la Regione Piemonte ed il Governo sostengono la promozione dello sviluppo del territorio sotto il profilo economico, ambientale, culturale e sociale; valorizzano le potenzialità locali; favoriscono l'integrazione delle politiche regionali in funzione delle differenti vocazioni dei territori e dell'organizzazione policentrica della Regione.

Gli atti amministrativi regionali che regolamentano la scelta dei programmi da finanziare, anche con fondi comunitari, in particolare la Deliberazione della Giunta Regionale 11 dicembre 2006, n. 55-4877, con cui è stato approvato il bando regionale per i "Programmi territoriali integrati" per gli anni 2006-2007, prevedono che possono presentare domanda per ottenere il finanziamento del proprio programma un insieme di attori interessati allo sviluppo strategico dei territori per valorizzare le potenzialità locali. Nello specifico, il bando di gara prevede che le richieste di finanziamento per la redazione dei programmi territoriali integrati devono essere presentate da:

- a) Comuni associati con altri Comuni o con Comunità montane o collinari o con soggetti gestori di aree protette istituite con legge regionale, la cui popolazione complessiva sia superiore a 15.000 abitanti;
- b) Comunità montane e collinari;

²⁴ Alla luce anche della legge di conversione 26 marzo 2010, n.42, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni, che, all'art.1-quinquies prevede, dal 27 marzo 2011, la soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale di cui agli artt.148 e 201 del D.Lgs.152/2006 e l'attribuzione alle Regioni, con legge, delle funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

c) Comune di Torino, che può partecipare autonomamente e può presentare fino a due richieste di contributo.

Gli Enti locali si associano ai sensi del Titolo II, Capo V, del d. lgs. 267/00.

I singoli Comuni possono partecipare ad un solo programma integrato ed i Comuni appartenenti alle Comunità montane e collinari non possono presentare proposte senza la partecipazione della Comunità montana o collinare di appartenenza.

Il rapporto tra la Regione ed il soggetto aggiudicatore del finanziamento viene regolamentato dallo strumento della convenzione.

In Piemonte, su 1.206 Comuni soltanto 257 Comuni non aderiscono a Programmi Territoriali Integrati. Dai dati raccolti emerge che i soggetti che hanno ottenuto il finanziamento per il proprio programma sono Comuni già associati in forme aggregative, in particolare in Consorzi e Unione dei Comuni. Inoltre, il Comune di Torino ha ottenuto il finanziamento di 2 PTI, misura massima consentita dal bando.

Un altro dato che pare significativo è che, su 30 PTI finanziati, 6 sono stati affidati a Comunità montane che, con un'eventuale soppressione disposta dalla Regione, molto probabilmente per adempiere al contratto stipulato con la Regione dovranno convertirsi in un'altra forma associativa, in quanto il finanziamento europeo è legato all'idea di uno sviluppo di cooperazione intercomunale.

Capitolo 3

Possibili scenari per un nuovo assetto delle strutture intercomunali in Piemonte

Nella *prima parte* di questo rapporto abbiamo visto che il quadro delle strutture intercomunali attualmente esistenti in Piemonte è, per lo meno, complesso. Diverse forme di associazione intercomunale (volontarie e obbligatorie, universaliste e non universaliste, generaliste e settoriali) si sono stratificate nel tempo, sulla base di ripartizioni geografiche altamente variabili. Tutti i comuni partecipano a più aggregazioni, quasi sempre con comuni diversi. Un parte minoritaria ma importante di piccoli comuni è “tagliata fuori” da qualsiasi aggregazione. Politiche particolarmente importanti (acqua, rifiuti, assistenza sociale) sono affidate a strutture intercomunali di notevole ampiezza. Le strutture generaliste sono poche (anche se più numerose che in altre regioni), di piccole dimensioni e dotate di funzioni esili (in qualche caso paiono addirittura fittizie). La geografia dell’intercomunalità si presenta come un patchwork variegato, poco funzionale che comporta altissimi costi di transazione: ogni comune dovrebbe essere in grado di seguire attivamente le varie forme associative in cui è implicato (e per i piccoli comuni – che in Piemonte sono la stragrande maggioranza – questo costituisce sicuramente un problema).

Nella *seconda parte* abbiamo esaminato le linee di riforma del settore avviate a livello nazionale, dal disegno di legge Calderoli attualmente in discussione presso le Camere. La riforma punta a rafforzare la cooperazione intercomunale e stabilisce nuove regole. In particolare:

- il disimpegno dello stato dalle Comunità montane, la cui definizione passa alla competenza esclusiva delle regioni;
- l’obbligo per i comuni al di sotto di 3.000 abitanti di gestire determinate funzioni in forma associata;
- l’obbligo per le regioni di fissare ambiti territoriali ottimali per determinate funzioni comunali.

La riforma, attualmente in discussione, può essere vista come un vincolo che impone alcuni adeguamenti. Ma può essere vista anche un’opportunità per aprire un processo di ridefinizione complessiva (anche se necessariamente graduale e concordata con gli enti interessati) dell’intero sistema della cooperazione intercomunale nella regione. Come abbiamo visto nel capitolo 2, la riforma lascia infatti alle Regioni un ampissimo margine di manovra, che potrebbe essere utilizzato per impostare una strategia di rinnovamento calibrata sulle specifiche esigenze del Piemonte.

1. I possibili scenari

Non esiste una ricetta per stabilire qual è la migliore dimensione per gestire le funzioni e i servizi comunali. Il dibattito scientifico sull’“ottima dimensione del governo locale” che si sviluppa da oltre un secolo tra economisti, giuristi e studiosi dell’amministrazione pubblica, non ha condotto a risultati condivisi e incontrovertibili. Alcuni paesi (Regno Unito, paesi scandinavi, Grecia, Belgio ecc.) hanno puntato sull’accorpamento dei comuni in entità di grandi dimensioni (all’incirca di 100 mila abitanti in media nel Regno Unito,

attorno ai 10-30 mila negli altri paesi), altri hanno puntato piuttosto sulla costruzione di entità intercomunali (Francia, Germania, Spagna) oppure di agenzie tecniche che si sostituiscono ai comuni per la gestione di alcuni servizi (Stati Uniti e molti altri paesi). Gli argomenti principali a favore delle grandi dimensioni (o della cooperazione tra comuni) sono costituiti essenzialmente dalla possibilità di ottenere economie di scala (mediante la redistribuzione dei costi fissi), di ridurre le esternalità positive o negative (ossia gli effetti che traboccano oltre i confini amministrativi dell'entità che prende le decisioni o eroga i servizi), di migliorare la professionalità degli amministratori locali, di accrescere il peso dei governi locali rispetto alle istanze di governo di livello superiore. Sono però anche stati avanzati argomenti contrari che riguardano la salvaguardia delle micro-identità locali (i municipi), la vicinanza dei governi ai cittadini o la possibile presenza di diseconomie di scala (in certi casi la grande dimensione potrebbe costituire un ostacolo).

Un problema ulteriore è costituito dal fatto – cui abbiamo già fatto cenno nel capitolo 1 - che funzioni diverse tendono a richiedere ambiti spaziali diversi e che questo tende a generare una pluralità di livelli di governo. In alcuni paesi (per esempio nel Regno Unito) si è cercato di eliminare tale effetto dispersivo lanciando la proposta di un unico livello di governo locale (di grandi dimensioni) che assorbe tutte le funzioni precedentemente affidate ai distretti (comuni) e alle contee e in alcune parti dell'Inghilterra questo progetto è stato effettivamente realizzato mediante l'istituzione delle *unitary authorities*. Anche in Italia questo discorso ha cominciato a prendere peso, di fronte alla crescente insofferenza verso la molteplicità dei livelli di governo (province, comunità montane ecc.) e ai costi che questo assetto comporta. Tuttavia l'idea dell'unico livello di governo non è stato mai realizzato compiutamente. Anche dove è stato introdotto (in alcune zone del Regno Unito) rimangono pur sempre funzioni che vengono assegnate ad altre entità (agenzie, consorzi ecc.) che operano su una diversa scala²⁵.

L'insieme di queste riflessioni e le molteplici esperienze internazionali dovrebbero indurci alla prudenza. Non esiste una *best way* per risolvere il problema dell'ottima dimensione e, in particolare, andrebbero scoraggiati i tentativi di razionalizzazione troppo radicale. E' indubbio che entità comunali molto piccole rischiano di aumentare i costi del sistema e di privare i propri cittadini di servizi importanti, ma non esiste un'unica strada percorribile per accrescere l'efficienza complessiva del governo locale.

Perciò, a conclusione di questo rapporto, non indichiamo un'unica via per la riforma della cooperazione intercomunale, ma offriamo alla discussione pubblica tre diversi scenari strategici, indicando sommariamente i vantaggi e gli inconvenienti di ciascuno di essi. Il processo di riforma dovrà essere concertato con le associazioni degli enti locali, in particolare all'interno del consiglio delle autonomie. È però importante che la discussione chiarisca le scelte strategiche che si intendono compiere e confronti le possibili alternative.

I tre scenari su cui proponiamo di aprire il confronto sono: 1) scenario minimo o di adeguamento; 2) scenario comunitario; 3) scenario comprensoriale.

2. Scenario minimo o di adeguamento

Questo scenario parte dal presupposto che il sistema attuale, benché complesso e non privo di inefficienze, debba essere salvaguardato e possa essere semplicemente adeguato al nuovo ordinamento con correzioni di tipo incrementale. La principale ragione per imboccare questa strada consiste nel fatto che un mutamento più accentuato potrebbe

²⁵ Per una rassegna sul dibattito attorno all'ottima dimensione del governo locale e sulle scelte compiute dai diversi paesi, cfr. L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, Bari, Laterza, 2002.

comportare costi particolarmente alti, sul piano normativo, organizzativo e decisionale e incontrerebbe resistenze diffuse e difficilmente gestibili.

Se si ritiene che questo sia il quadro in cui realisticamente ci si trova, gli aggiustamenti strettamente indispensabili potrebbero essere:

- mantenere in vita le comunità montane senza mettere in discussione le loro funzioni e i loro confini;
- imporre ai comuni con meno di 3.000 abitanti la gestione associata delle funzioni stabilite dalla legge nazionale (e, eventualmente, di altre) invitandoli ad affidarle alle unioni di comuni di cui essi fanno già parte oppure a costituire nuove unioni di comuni o a procedere mediante convenzioni.

In ogni caso ci pare che sarebbe un compito prioritario della Regione:

- verificare la funzionalità delle unioni di comuni esistenti, invitando i comuni a sopprimere le unioni che non svolgono alcuna funzione rilevante oppure a rafforzarle assegnandole funzioni consistenti;
- individuare ambiti territoriali ottimali entro cui i comuni con meno di 3000 dovrebbero aggregarsi (mediante convenzione o unione).

3. Scenario comunitario

Il secondo scenario, più impegnativo, nasce dall'idea che il sistema della cooperazione intercomunale debba compiere un salto di qualità per garantire una maggiore efficienza alla produzione e gestione dei servizi, ridurre i costi di transazione e le economie di scala. In particolare dovrebbe andare nella direzione di diffondere strutture associative generaliste con competenze più ampie e con una maggiore estensione territoriale delle unioni di comuni attuali. In pratica si tratterebbe di estendere, gradualmente e volontariamente, all'intera regione il modello spaziale e funzionale delle attuali comunità montane (per questo lo abbiamo chiamato "comunitario"). In tale scenario la forma giuridica di tali aggregazioni rimane quella delle unioni di comuni, ma la Regione stabilisce alcuni correttivi e fissa alcuni vincoli per irrobustirle. Possiamo designare questa nuova istituzione come "comunità di comuni". In questo modo si definisce un unico modello superando l'annosa (e non particolarmente utile) diatriba sulla natura "montana" dei comuni.

In particolare la Regione:

- 1) stabilisce il numero minimo di abitanti che deve essere compreso in una comunità di comuni e indica il numero medio di abitanti che, tendenzialmente, le comunità di comuni dovrebbero raggiungere, andando sensibilmente oltre il limite minimo dei 5.000 abitanti fissato nella LR 44/2000;
- 2) stabilisce un pacchetto minimo di funzioni che devono essere trasferite alla comunità da parte dei comuni, lasciando liberi i comuni associati di prevedere ulteriori trasferimenti;
- 3) si impegna a trasferire alcune funzioni regionali alle comunità e non più ai singoli comuni e a rivedere in questo senso i trasferimenti già effettuati in capo ai comuni.

Per dare solidità alle nuove istituzioni, sarebbe opportuno dotarle di entrate fiscali proprie (così come avviene in Francia²⁶). Questo consentirebbe alle comunità di comuni di disporre di risorse certe per svolgere le funzioni assegnate e per la propria organizzazione amministrativa, senza dover dipendere dai trasferimenti dei comuni. Tale trasferimento di entrate fiscali potrebbe diventare possibile con i decreti di attuazione della legge 42/2009.

Il processo di costituzione delle comunità di comuni è, in questo scenario, volontario e graduale. La Regione svolge un ruolo di propulsione e assistenza. L'intero processo è posto sotto il continuo controllo del consiglio delle autonomie.

Resta fermo che, in base alla riforma Calderoli, tutti i comuni fino a 3000 abitanti devono entrare a far parte di una comunità di comuni. Per gli altri comuni l'adesione è facoltativa.

La Regione potrebbe distinguere (secondo il modello francese) tra comunità di comuni di tipo prevalentemente rurale (in Francia: *communautés de comunes*) e comunità di comuni di tipo prevalentemente urbano (in Francia: *communautés d'agglomération*). Queste ultime saranno composte da un comune centrale e dai comuni minori che gravitano attorno ad esso. Come abbiamo visto, già oggi esistono aggregazioni intercomunali di entrambi i tipi.

Nel corso del processo istitutivo, man mano che si formano le nuove aggregazioni intercomunali con una maggiore dimensione territoriale e con funzioni più ampie, si cercherà progressivamente di ricondurre a questi ambiti anche quelle funzioni settoriali che oggi sono affidate ad altri tipi di aggregazioni (p.es. servizi socio-assistenziali, gestione dei rifiuti).

4. Scenario comprensoriale

Il terzo scenario è quello più lontano dalla situazione attuale. Mira a creare un tessuto robusto e omogeneo di strutture intercomunali su tutto il territorio della regione, attraverso un intervento programmatico della Regione particolarmente penetrante. L'idea di fondo è che le aggregazioni intercomunali debbano avere una dimensione tale da poter promuovere il governo e lo sviluppo del proprio territorio. Mentre nello scenario precedente l'accento è sulla fornitura di servizi, in questo scenario l'accento è piuttosto sulle politiche di sviluppo locale (anche se la fornitura dei servizi continua a rientrare tra i compiti delle nuove strutture). Questo scenario si propone di mettere a frutto e consolidare le numerose esperienze aggregative che si sono realizzate negli ultimi 15 anni attorno al tema dello sviluppo locale: i patti territoriali e gli altri progetti integrati che ne sono seguiti. Va in questa direzione la stessa ridefinizione delle comunità montane come enti di sviluppo, avvenuta con la riforma del 2008. In questo scenario si tratta quindi di riprendere il tema fondamentale della riforma delle Comunità Montane e estenderlo all'insieme del territorio piemontese, sulla base di partizioni territoriali omogenee su una scala adeguata.

In questa ipotesi la Regione definisce, d'accordo con le rappresentanze degli enti locali all'interno del consiglio delle autonomie, la ripartizione del territorio regionale in macroaree omogenee, all'interno delle quali i comuni sono tenuti a costituire un'istituzione intercomunale dotata di ampie competenze, sia per quanto riguarda i servizi, sia per quanto riguarda le politiche di sviluppo locale. Tali macro-aree dovrebbero essere definite tenendo conto delle aggregazioni già realizzate negli ultimi decenni mediante i progetti integrati di sviluppo. Un possibile modello di riferimento è costituito dagli attuali 30 Programmi

²⁶ Cfr.: Osservatorio sulla Riforma amministrativa, *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia*, http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/dwd/gigli.pdf

territoriali integrati, che riprendono in qualche modo – e non a caso – le caratteristiche territoriali dei comprensori varati negli anni Ottanta.

Data la maggiore dimensione di queste aggregazioni sarebbe agevole ricondurre ad esse, nel tempo, le funzioni connesse a servizi settoriali (p.es. rifiuti o servizi socio-assistenziali) attualmente assegnate ad altre circoscrizioni territoriali.

Questo scenario ha il pregio di creare soggetti particolarmente forti sul territorio, in grado di fornire o coordinare l'erogazione dei servizi e di promuovere politiche di sviluppo concertate tra gli enti locali associati. Inoltre questo assetto semplificherebbe (e renderebbe più efficace) l'attività di coordinamento delle province.

Ha però anche un difetto: un'eccessiva centralizzazione che potrebbe rivelarsi poco efficiente per quei servizi che possono essere gestiti in modo più conveniente a una scala territoriale più bassa. Se questa preoccupazione dovesse essere condivisa, sarebbe meglio indirizzarsi verso lo scenario precedente (“comunitario”) e istituire “comprensori” più vasti esclusivamente per le politiche di sviluppo locale.

5. Due avvertenze finali

La gestione della cooperazione

Il secondo e, soprattutto, il terzo scenario prefigurano aggregazioni più ampie di quelle attuali. Il rischio – già verificato in alcune comunità montane – è quello di rendere i processi decisionali particolarmente difficili e di provocare stalli e paralisi. Se si sceglie questa strada è quindi necessario investire molto:

- a) nella definizione di un'architettura istituzionale appropriata;
- b) nell'individuazione e nella pratica di specifiche metodologie per la gestione dei conflitti e lo sviluppo della cooperazione.

L'area metropolitana di Torino

Queste note non comprendono l'annoso e complesso problema dell'area metropolitana torinese e quindi lasciano del tutto impregiudicata la sua (eventuale) soluzione.