

L'associazionismo municipale: autonomia e rappresentatività in discussione. Una introduzione

di Wladimiro Gasparri

All'indomani dell'Unità d'Italia, a quella dottrina amministrativa cui appariva «un punto inconcusso [...] che i comuni piccoli [fossero] un principio di impotenza, un disordine, un *male*», Carlo Cattaneo poneva la domanda «i piccoli comuni un male? come?». E, in contrario avviso, affermava come «l'aumento continuo della prosperità [...] si deve alla *molteplicità* dei comuni, alla mutua loro indipendenza, a una larga padronanza delle cose proprie, a un più libero uso della ragione e della volontà nei proprii affari. Questo è il segreto; e questo vuolsi divulgare per tutta l'Italia» (C. CATTANEO, *Sulla legge comunale e provinciale. Seconda lettera* (22 giugno 1864), in ID., *Storia universale e ideologia delle genti. Scritti 1852-1864*, a cura di D. Castelnuovo Frigessi, Torino, 1972, p. 407 s.). Il tema della dimensione (innanzitutto numerica) del governo locale e della sua razionalizzazione territoriale e funzionale non appare, dunque, una novità.

In mutate circostanze storiche, quegli interrogativi tornano nel nostro tempo in cui il sistema degli enti locali è oggetto di ripensamento con misure differenti per caratteristiche ed effetti. Da un lato, si registrano interventi diretti alla sua revisione strutturale, con la soppressione o ricomposizione di livelli istituzionali; dall'altro, si configurano percorsi di riorganizzazione del suo funzionamento, in un'ottica di miglioramento dell'esercizio dei compiti e delle funzioni affidate. Tra questi ultimi, un posto di rilievo occupa la ricerca della dimensione adeguata del Comune per lo svolgimento delle sue funzioni, nell'ambito della quale sono ricomprese sia le ipotesi di fusione tra enti che l'ampia gamma di strumenti di cooperazione, di forme di aggregazione comunali e di esercizio associato delle funzioni. Tutte ipotesi incardinate sul presupposto che le ridotte dimensioni territoriali e demografiche dei Comuni, al quale vengono collegate l'inadeguatezza dei loro apparati burocratici e dei mezzi finanziari, rappresentino un ostacolo all'esercizio delle competenze municipali e costituiscano un reale impedimento ad un'efficiente erogazione dei servizi.

In alcuni casi si tratta di processi affidati alla libera scelta degli enti locali e incentivati attraverso sistemi premiali, in altri ancora imposti dal governo centrale e subiti dai poteri locali. Da un lato, si è cercato di favorire il volontario ricorso alle forme associative: è il caso della l. 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, che ha previsto forme premiali per incentivare le unioni e le fusioni di Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva e la maggiorazione delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali. Dall'altro, si è tentato di ridurre l'autonomia dei Comuni in relazione all'adesione o meno alle forme aggregative, accentrando in capo allo Stato la disciplina degli strumenti di cooperazione ed aggregazione degli enti locali e preordinandoli all'esplicito scopo del contenimento della spesa pubblica. È quanto avvenuto, ad esempio, attraverso lo strumento delle leggi finanziarie o di stabilità, tra le quali spiccano la l. 24 dicembre 2007, n. 244, sul limite imposto ai Comuni di aderire a una soltanto delle forme associative disponibili, e la l. 23 dicembre 2009, n. 191, che, allo scopo di ridurre i costi dell'amministrazione locale, ha disposto la tendenziale soppressione dei consorzi 'di funzione', con assunzione da parte dei Comuni delle funzioni esercitate dai consorzi soppressi e dei relativi rapporti giuridici. A questa legislazione hanno fatto seguito, mediante decretazione d'urgenza, la previsione dell'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (d.l. 21 maggio 2010, n. 78) e la riscrittura della disciplina sulle unioni e sulle fusioni di Comuni (dd.ll. 13 agosto 2011, n. 138, e 6 luglio 2012, n. 95), in una prospettiva di sempre più marcata esigenza di contenimento della spesa pubblica e di restrizione degli spazi di intervento della legislazione regionale, nonostante il riparto di competenze fissato dal Titolo V della Costituzione.

Nel loro insieme tutti questi interventi appaiono connotati dal prevalere di una politica associativa del sistema autonomistico territoriale costruita su due elementi. Per un verso, sull'idea che l'attuale configurazione non sarebbe in grado di garantire il conseguimento delle sue finalità istituzionali e dunque di assicurare alle rispettive collettività il godimento dei servizi e delle prestazioni essenziali in un contesto in profondo mutamento contrassegnato da processi di privatizzazione in cui il governo locale da produttore di servizi è divenuto, in maniera sempre più consistente, regolatore dell'attività dei privati erogatori di servizi d'interesse generale. E, per l'altro, sulle esigenze della competizione territoriale che, per attrarre investimenti per nuovi insediamenti produttivi o per consentire la localizzazione di imprese in grado di generare occupazione e sviluppo, richiederebbero, in questa ottica, una riorganizzazione, prima di tutto, delle funzioni e dell'erogazione dei servizi a livello macrocomunale per far fronte alle richieste di significativi impieghi di capitale, innanzitutto, nei sistemi delle infrastrutture.

Alla proliferazione e conseguente incertezza del quadro normativo si è legata l'instabilità dell'assetto dei livelli territoriali di governo: il riferimento è ai mol-

teplici tentativi di riforma (e di soppressione) degli enti provinciali ed alla conseguente possibile allocazione delle loro funzioni, in tutto o in parte, in capo ai Comuni, con un naturale incremento del ricorso alle forme associative.

Da ultimo, la l. 7 aprile 2014, n. 56, ha tentato una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di quella semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali contenuta nel progetto di riforma costituzionale, allora in itinere, mettendo un punto fermo al modello associazionistico intercomunale e riproponendo la prospettiva della volontaria fusione per incorporazione dei Comuni di piccola dimensione. Una ridefinizione, tuttavia, alla quale è venuto a mancare proprio il bastione che doveva costituirne (a posteriori) il fondamento: ossia la riforma costituzionale, respinta, invece, con il referendum del 4 dicembre scorso.

* * *

Questo, in breve, il contesto in cui si è collocata la ricerca su *Le forme di aggregazione comunali tra esigenze di efficienza e contenimento della spesa pubblica, con particolare riguardo alla Regione Toscana*, svolta presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze e co-finanziata dall'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, di cui gli scritti raccolti in questo volume rappresentano la sintesi. L'analisi della vicenda italiana e la sua comparazione con alcune delle principali esperienze giuridiche europee appaiono oggi di grande interesse in ragione sia della molteplicità di indirizzi che, nel corso del tempo, il legislatore (statale e regionale) ha espresso nel disciplinare il fenomeno, sia dei fattori – soprattutto di tipo economico – che in maniera sempre più profonda hanno finito per condizionare il quadro normativo, nonché delle incertezze applicative incontrate dagli stessi enti comunali. La domanda che caratterizza questi scritti è quella che riguarda il se e il come sia possibile bilanciare e contemperare una duplice esigenza: da un lato, quella di garantire l'autonomia e la democrazia locale e la rappresentanza della comunità territoriali e, dall'altro, quella di assicurare il buon andamento delle istituzioni locali anche attraverso la definizione di livelli adeguati di gestione delle funzioni e dei servizi.

* * *

Modelli organizzativi e riassetto dei poteri locali. La necessità da parte degli enti locali di rispondere in forma adeguata al bisogno di servizi per i cittadini, di rinsaldare il legame tra cittadinanza e territorio, tra sviluppo economico e valori civici e di incrementare il livello di coesione sociale fondata sulla rappresentanza delle collettività territoriali, è stata, nel corso del tempo, collegata a strumenti organizzativi differenti, preordinati a obiettivi non sempre coincidenti, tra cui sono annoverabili le misure di razionalizzazione istituzionale, i processi di riordinamento delle funzioni, il decentramento delle competenze amministrative. D'al-

tronde, la corrispondenza dell'offerta pubblica alle domande dei cittadini e alle caratteristiche territoriali imporrebbe la definizione di modelli organizzativi costruiti attorno ad assetti variabili, adeguati alle differenti peculiarità socio-territoriali: oggi il panorama organizzativo-istituzionale è, invece, molto diverso, incardinato su livelli di governo tendenzialmente uniformi.

Lo stesso riassetto dei poteri locali è tuttora caratterizzato da una fase evolutiva confusa e contraddittoria, in cui non è facile per l'interprete cogliere la direzione di marcia. Da una parte, la riforma costituzionale del 2001 ha posto le basi per la definizione di un sistema amministrativo saldamente poggiato sui poteri locali. Dall'altra, quella stessa riforma è stata seguita da una molteplicità di tentativi di revisione del sistema locale difficilmente compatibili con tale disegno costituzionale: la vicenda delle Province è forse il sintomo più evidente della difficoltà del legislatore di ripensare coerentemente il sistema dei poteri locali. Non solo: sul versante comunale, la configurazione di forme di unione obbligatoria per l'esercizio delle funzioni fondamentali e non – circoscritta, è vero, alle realtà più frammentate, ma in grado di coinvolgere il 70% dei Comuni – senza la previsione di alcun limite, demografico e/o territoriale massimo, ha fatto pensare ad una loro trasformazione in veri e propri enti di area vasta, tradendo quell'idea di amministrazione di prossimità da sempre legata all'ente Comune.

Il senso di marcia finisce per essere, se possibile, ancor più oscuro dal momento che la consolidata idea della diseconomicità dei c.d. 'Comuni polvere' viene, oggi, rimessa in discussione dalla 'riscoperta' dei 'piccoli Comuni' e dalla previsione di misure per il loro sostegno e la loro valorizzazione, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento del territorio e di promuovere il loro sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale. I piccoli Comuni divengono, in questa rinnovata prospettiva, un elemento chiave sia per un presidio naturale del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e di diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni, che per garantire la tenuta del tessuto sociale e promuovere le necessarie forme di coesione. Come tutto questo possa essere conciliato con la recente normativa in materia di fusioni e di unioni comunali è difficile da comprendere, ma evidenzia la necessità di sciogliere la contraddizione tra la dinamica istituzionale dell'associazionismo e le esigenze della democrazia locale.

* * *

La frammentazione locale e la tormentata vicenda dell'associazionismo, tra vincolo di scopo e livelli ottimali di esercizio delle funzioni. Di seguito si soffermerà l'attenzione sul fenomeno dell'associazionismo strutturato in forma di unione di Comuni, innanzitutto, perché costituisce un elemento proprio a molte delle esperienze locali europee e, poi, perché consente di ragionare sui contenuti

dell'autonomia locale quale diritto ed effettiva capacità di amministrare gli interessi della collettività di riferimento.

La vicenda dell'associazionismo comunale è una storia lunga e tormentata, come segnala il lavoro di Ippolito Piazza: il tema della frammentazione comunale e della conseguente necessità di prevedere misure di razionalizzazione è da sempre una costante della disciplina degli enti locali. Essa trova le sue origini nel r.d. 3 marzo 1934, n. 383, che conteneva la disciplina dei consorzi, prima forma associativa prevista dall'ordinamento italiano, e riceve un nuovo impulso nella regionalizzazione degli anni Settanta con l'attribuzione alle Regioni del potere di determinare, «sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti territoriali e, se necessario, promuovendo [...] forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi» (art. 25, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

La sperimentazione avviata a fine anni Settanta non dette luogo, tuttavia, ai risultati attesi, anche a causa delle difficoltà sia politiche che amministrative, nonché dei costi economici legati alle forme associative: nell'arco di un decennio si consumava così l'intera esperienza, al termine della quale le Regioni lasciarono all'autonomia decisionale dei singoli Comuni la scelta se avvalersi o meno di quelle forme. Nel frattempo, peraltro, era stata prevista l'istituzione delle Comunità montane, quali veri e propri livelli di governo intermedi tra Comune e Provincia, preordinati a garantire lo sviluppo dei territori montani ed a cui le stesse Regioni hanno finito per attribuire l'esercizio di una pluralità di funzioni amministrative, individuandoli quali veri e propri enti locali rappresentativi di una determinata collettività.

Il primo tentativo di ricondurre ad unità questa complessa materia, dopo le differenti sperimentazioni regionali, è rappresentato dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, che attribuiva alla legge regionale il compito di disciplinare la cooperazione dei Comuni al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (art. 3, comma 3), prevedendo una molteplicità di strumenti, più o meno strutturati, tra cui l'unione, che rappresentava la novità più significativa proprio in funzione della suddetta finalità (art. 24 ss.). Lo strumento dell'unione, tuttavia, scontava, fin da subito, un evidente limite: la sua costituzione da parte di due o più Comuni, per l'esercizio di una pluralità di funzioni, doveva avvenire «in previsione di una loro [successiva] fusione» (art. 26, comma 1).

Questo limite è stato comunemente ritenuto la ragione della sostanziale mancata diffusione della cooperazione intercomunale tramite l'unione. Da più parti, si è lamentato l'eccesso di campanilismo sotteso alle scelte delle singole amministrazioni comunali. Questa lettura, tuttavia, appare riduttiva e quantomeno de-

ve fare i conti con l'obiezione per cui la piccola dimensione demografica di un Comune non costituisce di per sé un elemento di svantaggio: lo svantaggio è, semmai, legato ad altri fattori, quali le caratteristiche e la distribuzione della popolazione, la presenza di sistemi economici deboli, la morfologia del territorio. Cosicché in quel vincolo teleologico i Comuni hanno ravvisato una forte limitazione della propria autonomia decisionale e le popolazioni interessate hanno identificato una diluizione delle forme della rappresentanza difficilmente conciliabili con quell'idea di democrazia di prossimità – intesa sia come vicinanza territoriale e capillarità delle istituzioni democratiche che come accessibilità e facilità di partecipazione attiva – che viene comunemente associata ai Comuni.

La rimozione del vincolo di scopo è avvenuta alla fine del decennio con la l. 3 agosto 1999, n. 265: l'unione cessa di essere una struttura istituzionale transitoria, in attesa della successiva necessaria fusione, ed assume i contorni di una vera e propria forma organizzativa di cooperazione, la cui costituzione da parte dei Comuni non prelude alla necessaria perdita della loro soggettività.

Il successivo testo unico degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) metteva ordine, affermando la centralità della Regione: alle Regioni spettava sia la predisposizione di un programma di individuazione degli ambiti ottimali per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, da realizzare anche attraverso le unioni, che la regolazione delle relative forme di incentivazione. Nell'ambito della previsione regionale, l'iniziativa per l'esercizio in forma associata era attribuita all'autonoma responsabilità dei Comuni attraverso la determinazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie (art. 33 Tuel).

In proposito, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che alle Regioni deve senz'altro riconoscersi «nell'esercizio della [loro] potestà legislativa esclusiva di 'ordinamento degli enti locali', il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa l'istituzione di altri enti locali non necessari». Ma questo stesso potere non può essere inteso come assoluto: deve, piuttosto, essere «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme ordinarie delle riforme economico-sociali» e deve «necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale» (Corte cost. n. 229/2001).

Quella disciplina ha avuto il merito di rimuovere l'ostilità decennale che aveva avvolto questo istituto. I lavori di Federico Orso, Ippolito Piazza e Elena Bartolozzi – seppure circoscritti ad alcune soltanto delle esperienze regionali, comunque ben differenziate – evidenziano come le previsioni contenute nel Tuel abbiano avviato una nuova stagione di associazionismo: in forma plurale,

le unioni si diffondono nei diversi ordinamenti regionali. Non più strumento preordinato alla riduzione della complessità comunale, l'unione viene intesa nella sua reale consistenza: una soluzione per garantire il buon andamento delle istituzioni di prossimità attraverso la definizione di una dimensione (non soltanto territoriale) adatta ed adeguata all'efficiente esercizio di funzioni e all'erogazione di servizi, in grado di assicurarne un'equa distribuzione sul territorio, senza che ciò comporti, in prospettiva, la rinuncia da parte dei singoli Comuni alla capacità di rappresentare gli interessi, i valori e le istanze delle differenti comunità.

L'attuazione delle previsioni contenute nel Tuel ha contribuito non poco a rivitalizzare il fenomeno dell'associazionismo locale: certamente la sua distribuzione a livello regionale e i suoi risultati non sono stati sempre omogenei, ma quel che preme segnalare è come l'avvio di questa nuova stagione abbia comunque coinvolto tutte le Regioni e tutti i territori. Le differenze regionali paiono doversi ricollegare, più che ai limiti dello strumento, alla diversità economico-istituzionale dei territori. Il territorio e le istituzioni locali scontano, infatti, una profonda asimmetria, che è anche un dato costituzionale ormai acquisito, dovendo la distribuzione delle funzioni ispirarsi, oltre che al principio di sussidiarietà, a quelli di adeguatezza e differenziazione: di questo dato e di quella asimmetria, tuttavia, il legislatore statale non sembra aver sempre una chiara rappresentazione.

* * *

La 'torsione' dell'associazionismo comunale in funzione della riduzione della spesa pubblica e il successivo riordino da parte della legge n. 56/2014. Su questo assetto in forte divenire, ha fatto irruzione la c.d. legislazione della crisi che ha prodotto una forte torsione dell'intera vicenda. Una torsione legata alla funzionalizzazione dell'associazionismo a finalità estranee rispetto a quelle tipiche dello strumento: l'idea di conseguire risparmi di spesa attraverso un accorpamento, talvolta addirittura forzoso, delle autonomie locali, con il loro sostanziale svuotamento, ha restituito all'istituto quel connotato coattivo iniziale preordinato a sottrarre la capacità decisionale all'iniziativa autonoma e responsabile delle amministrazioni comunali. D'altra parte, quella che è stata rappresentata come una decisione legata ad una scelta eminentemente tecnica – quella connessa alle modalità di produzione delle funzioni e dei servizi – non può, in realtà, essere separata da quei congiunti e insopprimibili profili di valutazione politico-discrezionale che sempre simili scelte comportano e che rinviano alla rappresentanza e alla partecipazione delle collettività locali nella formazione della decisione. Invero, l'associazionismo forzoso poggia su un'idea di efficienza economica del governo locale costruita sulla riduzione dei costi quale presupposto

ineludibile di qualsiasi intervento e non come obiettivo da conseguire in esito ad un processo di riforma. Ora se l'efficienza della spesa, di cui è parte anche il risparmio, appare certamente rilevante ai fini della valutazione del buon rendimento delle istituzioni locali, è anche evidente che questo, in una logica istituzionale, non può che essere costruito come il risultato di un percorso e non come l'antecedente logico a fondamento dell'intervento. Proprio in quanto esito di un processo, il buon andamento delle istituzioni locali non può essere disgiunto dalla conservazione in capo ai singoli Comuni di un autonomo e responsabile potere di scelta, l'unico in grado di dare una risposta alla complessa domanda sociale sia di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche che di una più immediata interlocuzione tra il soggetto decisore e i destinatari della scelta. E la costruzione della risposta impone, prima di tutto, una capacità di indirizzo e controllo degli organi rappresentativi consiliari, anche mediante forme di raccordo con la comunità di riferimento. L'esperienza storica dell'ultimo ventennio costituisce un preciso monito: l'associazionismo locale e i processi di fusione sono sempre e soltanto il risultato dell'autonoma sperimentazione degli strumenti in un costante dialogo tra istituzioni, comunità e territori di riferimento; l'imposizione unilaterale delle forme di collaborazione, senza tenere in alcuna considerazione la volontà dei singoli Comuni, ha sempre prodotto risultati modesti. La situazione di crisi economica e il governo dei mutamenti che essa comporta non chiedono di sciogliere il legame che esiste tra partecipazione e trasformazione istituzionale (sociale e territoriale), ma semmai di rafforzarlo, proprio per tenere assieme e ricucire quel tessuto sociale e ordinamentale che la crisi tende a frantumare. Il risultato, altrimenti, è l'inevitabile fallimento di qualsiasi ipotesi riformatrice: come è accaduto, per gran parte, tra il 2010 e il 2014. La legislazione della crisi voleva segnare un cambio di passo nella costruzione dell'associazionismo comunale per preordinarla ad una riorganizzazione *top down* del sistema locale: ma, anziché risolvere i problemi, ha contribuito a complicare l'intera vicenda e a creare un quadro normativo frammentato e instabile che ha per lo più frenato la diffusione del fenomeno.

È con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. con modif. in l. 30 luglio 2010, n. 122), che si assiste all'iniziale rottura: per la prima volta viene imposto ai piccoli Comuni l'esercizio associato – attraverso l'unione o la convenzione – di tutte le funzioni fondamentali allora definite dall'art. 21, l. n. 42/2009, attribuendo la specificazione dei tempi e dei modi di attuazione ad un successivo d.p.c.m. e alle singole leggi regionali, con la previsione di una soglia demografica adeguata dell'unione pari al quadruplo della popolazione del Comune più piccolo tra quelli associati. Né il d.p.c.m. né le leggi regionali hanno mai visto la luce: con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. con modif. in l. 15 luglio 2011, n. 111), preso atto di questa inerzia, si affossava il d.p.c.m. e si fissava direttamen-

te la soglia demografica minima dell'unione: il quadruplo del Comune più piccolo oppure 5.000 abitanti.

Con il successivo d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148), venivano riviste le soglie demografiche minime ed era ridefinita la tabella di marcia del percorso unionale. Ma, soprattutto, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti (pari a 1.963 unità), per un verso, era prevista la costituzione di una speciale unione municipale per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici di spettanza comunale, con il conferimento a quest'ultima di tutte le risorse e della titolarità di ogni rapporto giuridico. Per l'altro, il Sindaco restava – nella versione originale del d.l., poi modificata in sede di conversione – il solo organo di governo, mentre erano soppressi il Consiglio comunale e la Giunta. Ossia, i Comuni c.d. minori erano svuotati sia dei loro compiti, che dei loro organi di rappresentanza politica. Si trattava, con tutta evidenza, di un atto di irragionevole estremismo legislativo, destinato a restare sulla carta nonostante l'attribuzione di poteri sostitutivi al Prefetto in caso di mancato adempimento da parte dei Comuni interessati.

La tappa successiva è rappresentata dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (conv. con modif. in l. 7 agosto 2012, n. 135). L'intervento di riforma trascendeva l'ambito della mera gestione associata delle funzioni toccando i tratti più significativi dei piccoli Comuni quali enti locali: le funzioni, le strutture, la *government* e gli aspetti legati alla rappresentanza politica delle amministrazioni locali. Il d.l. n. 95/2012 non si limitava a prevedere la forma istituzionale per l'esercizio delle funzioni (fondamentali e non) comunali, ma ridisegnava il sistema istituzionale di governo delle Unioni, poco preoccupato dei meccanismi di rappresentanza comunale. Era sintomatica in tal senso la previsione introdotta nell'art. 32, comma 3, Tuel ove la composizione del consiglio dell'unione avrebbe dovuto garantire non la rappresentanza delle minoranze, ma *soltanto assicurare, ove possibile, la rappresentanza di ogni Comune*.

A conclusione di questo ciclo di riforme, l'associazionismo comunale appariva come un campo minato, caratterizzato da una stratificazione normativa di difficile, se non impossibile, attuazione, che, proprio per questo, ha costituito un monito per i futuri interventi. La sua limitata effettività indica come il fenomeno associativo non possa essere affidato unicamente alla razionalità astratta della legge statale, né la sua attuazione possa ricevere alcuno stimolo da misure variamente forzose (per quanto accompagnate dalla previsione di poteri sostitutivi). Se un insegnamento può essere tratto dalla legislazione della crisi è nel senso che la delicata pianta dell'associazionismo deve essere coltivata con attenzione, valorizzando l'autonomia locale, sollecitando e orientando i Comuni che devono rimanere i principali attori del fenomeno, ricercando nella sua costruzione il corretto equilibrio tra la legislazione statale e quella regionale.

Questo è il contesto nel quale interviene la l. 7 aprile 2014, n. 56, con un obiettivo non meramente emergenziale, ma con il proposito di riordinare l'intera materia dell'associazionismo comunale e di riproporre la prospettiva della fusione volontaria dei Comuni di minor dimensione, nell'ambito di un più complessivo ridisegno del governo locale che avrebbe dovuto trovare nella riforma costituzionale il proprio coronamento. Al di là del fallimento di quest'ultima riforma – che lascia aperti molti temi, come segnalato nel lavoro di Ippolito Piazza – la l. n. 56/2014 disegna l'unione di Comuni come la vera e propria forma di razionalizzazione organizzativa nella produzione condivisa delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni e non soltanto di quelli di minor dimensione. A tutto ciò si collega la valorizzazione della sua dimensione politica con la possibilità per l'unione di adattare le proprie istituzioni ai differenti contesti socio-politici in forza di una piena autonomia statutaria e la garanzia per ogni Comune di una propria presenza nell'organo consiliare.

* * *

La tensione tra il bisogno di garantire l'autonomia e la democrazia locale e la necessità di assicurare livelli adeguati di gestione. Al di là delle diverse soluzioni sperimentate, l'evoluzione normativa testimonia quella tensione ricordata all'inizio: quella tra il bisogno di garantire l'autonomia e la democrazia locale e la rappresentanza delle comunità territoriali e la necessità di prefigurare livelli adeguati di gestione nelle realtà comunali più frammentate. Il Comune è la cellula essenziale della democrazia, garantisce la partecipazione attiva e il controllo democratico e diffuso dei cittadini sull'attività amministrativa. I Comuni sono la spina dorsale della Repubblica: ne costituiscono l'identità e ne organizzano il funzionamento, altrimenti diventa difficilmente comprensibile la stessa previsione contenuta nell'art. 118, comma 1, Cost. Qualsiasi intervento che incida sul loro modo di funzionamento non può non confrontarsi con la domanda se i mutamenti introdotti consolidino «la capacità effettiva per le collettività locali di regolare e amministrare [...] una parte importante di affari pubblici» (art. 3, comma 1, Carta europea delle autonomie locali), la fruizione dei diritti da parte dei cittadini, il loro diritto alla partecipazione, alla trasparenza.

È innegabile che il 'localismo' oggi è destinato a dover essere reinterpretato: la complessità della domanda, la scarsità e l'inadeguatezza delle risorse finanziarie, la stessa idea (controversa e discutibile) di competizione territoriale, costringono necessariamente a ripensare le modalità di organizzazione spaziale delle funzioni e dei servizi. L'osservazione secondo cui un bacino demografico ridotto non consente il conseguimento di economie di scala e di scopo nella produzione di funzioni e servizi ai cittadini, con il risultato che i Comuni sostengono costi elevati per fornire prestazioni poco efficaci, è parziale se non considera

prioritariamente le caratteristiche dell'ambito territoriale, le relazioni economiche, il sistema e la rete delle infrastrutture. Una corretta individuazione delle modalità di organizzazione delle funzioni e dei servizi richiede di formulare una pluralità di domande, a partire da quelle destinate a definire il fenomeno nei suoi elementi essenziali: la differente morfologia idroterritoriale e orografica, la sua diversa dimensione come influenzano la capacità dell'istituzione che vi presiede di produrre funzioni e servizi efficienti? La distanza tra centri abitati, la presenza di nuclei abitati sparsi, di frazioni come influiscono sulla capacità produttiva del servizio? Quale forma istituzionale è in grado di rappresentare tutto ciò e quindi di garantire anche il buon andamento? Talché, il solo dato quantitativo non appare destinato a giocare un ruolo centrale nella costruzione di un sistema di intercomunalità dotato di effettività. Appare chiaro, quindi, che la sola analisi economica di questo fenomeno non consente di apprezzarne i diversi profili e finisce per ridurre la questione ad una mera vicenda di astratta ingegneria istituzionale della dimensione locale.

Il problema da sciogliere diventa, allora, quello di riuscire a coniugare le forme dell'adeguatezza gestionale delle funzioni e dei servizi (e le modalità di organizzazione associata) con la garanzia del principio autonomistico delle istituzioni comunali (e della rappresentatività dell'unione).

L'idea dell'inevitabile superamento dei piccoli Comuni, dell'insostenibilità e obsolescenza di una Repubblica costruita attorno ad 8.000 Comuni è un'idea parziale, sia in relazione al miglioramento della qualità dei servizi che ai risparmi conseguibili. È un'idea che ignora che questi enti hanno espresso e continuano ad esprimere un ben preciso modello di crescita economico-sociale in relazione sia agli interessi di quella specifica comunità che alla specificità del proprio territorio e delle sue risorse. I 'mille campanili' sono quindi l'espressione del profondo legame che caratterizza la Repubblica stessa, ossia dell'intimo rapporto tra il territorio e la comunità insediata su di esso. Proprio in ragione di questo profondo legame, qualsiasi soluzione non fondata sull'autonomia locale rischia di ignorare le ricadute sociali sulle comunità, le criticità territoriali e storico-culturali, la valenza identitaria e di appartenenza dei singoli Comuni e di sottovalutare l'importanza delle scelte locali per la tutela, difesa e valorizzazione del territorio e il suo sviluppo sociale, economico e culturale. Tutti elementi in grado di rallentare e, finanche, di precludere l'avvio di esperienze di intercomunalità.

In tal senso è centrale il ruolo delle Regioni, l'unico soggetto in grado di conoscere effettivamente le dinamiche di lungo periodo dei propri territori e di procedere a quella consapevole determinazione degli ambiti territoriali che costituisce il naturale presupposto della costituzione dell'unione. In questa direzione è sembrata muoversi anche la Corte costituzionale. Invero, la giurisprudenza

costituzionale, con riferimento alla forma associativa della comunità montane, ha più volte ritenuto illegittime le disposizioni ordinamentali statali, riconducendo la materia alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

Più di recente, questo orientamento ha subito un mutamento: dapprima con la sent. n. 237/2009 e poi con le sentt. nn. 22 e 44/2014, la Corte ha ritenuto costituzionalmente ammissibile un intervento del legislatore statale in forza della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza, con la legittimazione, quindi, di quegli interventi di natura ordinamentale preordinati a individuare nel dettaglio gli organi dell'unione e le modalità della loro costituzione.

Infine, con la sent. n. 50/2015, la Corte costituzionale ha affermato, tra l'altro, che le unioni – «risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione *sub* co. 4 dell'art. 1 [legge n. 56/2014], un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano [...] nell'area di competenza statale *sub* art. 117, co. 2, lett. *p*, e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al co. 4 dello stesso art. 117. Per altro verso, le riferite disposizioni – in quanto introducono misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica [...] – oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali» (§ 6.2.1. *consid. in diritto*).

La Corte, in sostanza, ribaltando la precedente giurisprudenza in materia di comunità montane, ritiene che ciò che la legge definisce come *enti locali* siano più limitatamente «forme istituzionali di associazioni tra Comuni», dirette proiezioni sovracomunali dei Comuni che ne sono parte, che non danno vita ad alcun nuovo ente locale diverso dai Comuni associati – nei confronti dei quali la competenza legislativa statale sarebbe, invece, circoscritta all'ambito definito dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. – e che la regolazione (non solo di principio) delle forme associative dei Comuni contenuta nella l. n. 56/2014 costituisca parte della materia relativa alle funzioni fondamentali.

L'idea di fondo appare quella per cui l'individuazione delle funzioni fondamentali di competenza statale ricomprenda anche il potere di disciplinarne le condizioni di esercizio, con la predeterminazione delle soluzioni organizzative necessarie e la definizione delle dimensioni ottimali minima. L'interrogativo che pone un simile approdo riguarda la sua compatibilità con il principio di differenziazione e se da questo, con riferimento alle funzioni fondamentali, discenda il potere di individuare «le dimensioni organizzative ottimali dei singoli enti a cui le diverse funzioni fondamentale corrispondono» (V. CERULLI IRELLI,

L'organizzazione locale di base: il problema della dimensione adeguata, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Bagno a Ripoli, 2008, p. 55), ovvero se questo principio non possa essere applicato in sede di individuazione delle funzioni fondamentali perché «la differenziazione nell'individuazione delle funzioni è regionale» (F. MERLONI, *La cooperazione e l'associazionismo intercomunale: una visione comparata*, in G. DE MARTIN (a cura di), *L'inter-comunalità in Italia e in Europa*, Padova, 2014, p. 347). Problema irrisolto che pare destinato ad alimentare il contenzioso in sede di legittimità costituzionale.

* * *

Il quadro regionale e la valorizzazione dell'autonomia locale quale presidio di coesione sociale e territoriale. In questo contesto, la strada intrapresa dalla legislazione regionale – come evidenziato nei lavori di Elena Bartolozzi, Ippolito Piazza e Federico Orso – individua, pur secondo differenti modalità, nell'associazionismo il necessario strumento in grado di consentire quell'efficiente ed efficace svolgimento delle funzioni e delle prestazione dei servizi da parte dei piccoli Comuni. Nei casi, poi, in cui sia configurato l'obbligo di dare vita ad opportune forme di cooperazione intercomunale, è prevista la compartecipazione delle autonomie locali nella definizione delle politiche regionali in materia di associazionismo, con la configurazione delle opportune forme di incentivazione. In proposito è da condividere l'osservazione che la previsione di questo obbligo non sottrae «alcun margine di scelta in capo al Comune, se non per quanto riguarda l'*an*, e non per quanto attiene al profilo del *quomodo*, in quanto spetterebbe in ogni caso alla potestà regolamentare del singolo Comune la definizione delle forme e delle modalità con cui ottemperare a tali previsioni» (A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale in Italia*, in G. DE MARTIN (a cura di), *L'inter-comunalità in Italia e in Europa*, cit., p. 295). Si tratta, cioè, di lasciare alle forme del governo locale – e quindi agli statuti delle unioni – la flessibilità necessaria per adattarsi ai diversi contesti socio-economici e territoriali.

Nell'esperienza regionale, l'associazionismo intercomunale, immune dall'essere preordinato alla successiva fusione (ma non dall'essere venato in taluni casi da istanze dirigitiche e neocentraliste, come in quello toscano), rappresenta, in forme diverse, lo strumento mediante il quale il piccolo Comune concilia la conservazione del proprio ruolo centrale quale ente di prossimità, di prima e ultima istanza – un ruolo che è parte della sua storia e che si concilia con il principio autonomistico affermato nell'art. 5 Cost. – con l'adozione di politiche comuni e l'esercizio associato di molte funzioni in grado di assicurare il buon andamento. Resta così impregiudicato il patrimonio economico-culturale, di valori sociali e di democrazia presente nel territorio comunale. Non solo: l'ipotesi di

una eventuale fusione tra Comuni finisce per essere rimessa interamente all'autonoma scelta delle singole comunità, come primaria espressione e forma di autogoverno. Quindi pienamente coerenti con le garanzie costituzionali che circondano il Comune e quale strumento destinato a restituire effettività all'autonomia comunale.

Il discorso è tanto più vero per i piccoli Comuni che rappresentano la struttura portante di quella gran parte del territorio nazionale caratterizzata da un progressivo e crescente processo di divaricazione con le zone urbane. In questi territori, il Comune rappresenta il livello primario della democrazia e della rappresentanza politica: nell'analisi costi/benefici dei mutamenti che lo coinvolgono questi aspetti non possono evidentemente essere dimenticati o lasciati sullo sfondo. È stato ricordato all'inizio come Carlo Cattaneo considerasse «un errore che l'efficacia della vita comunale debba farsi maggiore colla incorporazione di più comuni in uno solo, vale a dire, con una larga soppressione di codesti plessi nervi della vita vicinale». Una riflessione ancor più attuale oggi, in tempi di crisi indotta dal processo di globalizzazione e dall'emergere di una post-democrazia che concentra il potere politico al centro, senza livelli intermedi di azione politica, e produce un generalizzato fenomeno di commercializzazione della cittadinanza. Il ruolo dei piccoli Comuni diventa allora fondamentale e non può essere letto unicamente nella prospettiva della minimizzazione dei costi connessi al loro funzionamento e della massimizzazione delle risorse destinate alla produzione di servizi alla popolazione e alle imprese. Esso va inteso, innanzitutto, come strumento di partecipazione e di rappresentanza locale e quale garanzia della ricchezza insediativa, che costituisce una peculiarità del nostro tessuto sociale e rappresenta un presidio nella manutenzione del territorio e un'opportunità di sviluppo economico. Sottrarre alle realtà locali le istituzioni di maggiore prossimità contrasta con la necessità di rilancio economico e sociale delle aree interne, un tema che caratterizza anche la recente proposta di l. C-65-2284 approvata dalla Camera dei Deputati lo scorso 28 settembre 2016 e attualmente all'esame del Senato, che individua nella centralità dei singoli territori e delle singole comunità la via per garantire la coesione sociale e territoriale.

L'affermazione che al di sotto di una certa dimensione sia impossibile per l'ente locale fornire funzioni e servizi di qualità e quantità congrui alle aspettative della propria comunità, non costringe ad una soluzione vincolata alla massimizzazione dei vantaggi in termini di semplificazione istituzionale degli assetti territoriali del governo locale, di minori costi amministrativi e di economie di scala, che vede il maggior beneficio nella vera e propria fusione. Piuttosto, essa suggerisce la ricerca di quel necessario e imprescindibile bilanciamento tra una pluralità di esigenze non sempre conciliabili: comporta, in sostanza, la scelta di un modello di democrazia locale.

E in questo contesto l'associazionismo intercomunale appare un istituto centrale nella legislazione regionale, innanzitutto perché risponde al problema del rendimento e della redditività istituzionale, senza mettere in discussione le dimensioni attuali dell'ente locale, perché il problema che si pone non è quello della dimensione del Comune. La questione da risolvere è l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento di particolari funzioni e la produzione di specifici servizi. Il che non significa affermare che la fusione sia un istituto innaturale, ma piuttosto che essa è solo l'eventuale esito finale con il quale si prende atto della condivisione di un patrimonio locale fatto di comuni valori economici, sociali e culturali.

Certamente, oggi, i compiti a cui devono assolvere i Comuni si sono rinnovati e differenziati assieme alle trasformazioni delle modalità di cura degli interessi della collettività. E differenti sono le aspettative di soddisfazione della domanda da parte dei cittadini. Ma la domanda di efficienza non può tradursi nella messa in discussione né della loro autonomia, né di quella maglia territoriale attraverso la quale viene garantita l'identità delle collettività, il democratico presidio istituzionale del territorio, la specifica attenzione alle reali condizioni della popolazione. Qui è proprio l'associazionismo (quello volontario, innanzitutto) che gioca un ruolo essenziale e in tal senso la legge qualifica l'unione come «ente locale»: contribuisce a ridefinire in senso 'forte' il governo locale, in grado, prima di tutto, di garantire concretamente la capacità di soddisfare la domanda dei cittadini ossia il buon andamento delle istituzioni, senza mettere in discussione l'identità delle collettività.

Per questo aspetto il ruolo istituzionale e politico e delle Regioni si è rivelato essenziale: esse continuano a rappresentare il vero motore dell'associazionismo intercomunale, in assenza del quale i risultati conseguiti sarebbero stati molto scarsi. La stessa storia dell'associazionismo poggia sulle politiche regionali che hanno per prime dimostrato piena consapevolezza dell'importanza dell'intercomunalità. E, tuttavia, la legislazione regionale ha finito sempre più – nonostante il dettato costituzionale – per assumere un ruolo secondario, rispetto alla riconquistata centralità delle competenze legislative statali – avallata dalla stessa Corte costituzionale – quale risposta del centro alla crisi economico-finanziaria.

* * *

La comparazione con alcune esperienze europee. L'associazionismo comunale non è, d'altra parte, un fenomeno circoscrivibile unicamente all'Italia: interventi preordinati alla revisione e alla riorganizzazione funzionale del sistema istituzionale locale sono stati promossi e sviluppati in tutti gli ordinamenti europei, in vario modo anch'essi collegati ad esigenze di contenimento dei costi. Sotto questo profilo, la comparazione con alcune esperienze europee evidenzia

affinità e differenze dei processi in corso, ognuno caratterizzato dal proprio specifico contesto istituzionale e territoriale.

Le affinità riguardano (almeno nel caso di Francia e Spagna) la frammentarietà del tessuto istituzionale locale, che vede un numero consistente di comuni di piccola o piccolissima dimensione demografica e/o territoriale, e il conseguente interrogativo in ordine alla sostenibilità (in passato) istituzionale e (oggi anche) finanziaria di questi sistemi che ha condotto, da lungo tempo, ad intraprendere sia processi di revisione dei confini politico-amministrativo degli enti locali sia politiche di associazionismo nella forma tanto volontaria quanto obbligatoria. Le differenze, invece, sono riferibili all'Inghilterra dove il processo di revisione del sistema locale appare una realtà ormai consolidata benché oggetto di costante dibattito.

* * *

L'esperienza inglese: la cooperazione tra enti locali al di là della riduzione quantitativa degli enti locali e la necessità di un livello di governo di prossimità. In questo quadro, l'esperienza inglese si segnala come quella che meglio fotografa un possibile esito finale dei processi di riorganizzazione in corso negli ordinamenti continentali, perché in quel caso questo processo, possiamo dire, ha già avuto compimento. Invero, già a partire dalla riforma del 1972-1973 e poi nel corso degli anni novanta, è stata intrapresa, con netta convinzione, la strada della fusione degli enti locali con il deciso aumento della loro dimensione territoriale quale mezzo per migliorare i processi decisionali e la produzione dei servizi, che, peraltro, è rimasta collegata allo sviluppo di forme di cooperazione laddove richiesta dal contenuto ovvero dalle modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi. Il sistema locale appare, dunque, costruito su due pilastri: quello superiore (le contee) e quello inferiore (i distretti). Questo ultimo, assimilabile al livello comunale, è caratterizzato da una popolazione media di 150.000 abitanti contro i 7.500 dei Comuni italiani (e i 5.500 ab. dei Comuni spagnoli e i 1.700 ab. dei Comuni francesi). A tutto ciò si aggiunge un terzo livello (le parrocchie), di cui si dirà più oltre.

Se l'obiettivo sia stato o meno raggiunto è oggetto ancor oggi, come già sottolineato, di dibattito: quello che preme evidenziare sono due ulteriori profili.

Il primo riguarda il profilo funzionale: la riforma del sistema locale incentrato sulla dimensione territoriale mentre ha condotto ad una riduzione del numero dei soggetti, ha tuttavia lasciato irrisolto il tema della distribuzione delle funzioni, con la conseguenza che tutto ciò ha reso comunque inevitabile la definizione di forme di cooperazione tra contee e distretti, nonché tra questi e gli altri enti presenti sul territorio e titolari di specifiche competenze a livello locale. Una cooperazione che, attraverso vari successivi interventi normativi, è evoluta in due direzioni. La prima

è data dalla costituzione obbligatoria di nuovi comitati quali soggetti non più titolari di compiti di coordinamento, ma di una competenza esclusiva per l'esercizio di specifiche funzioni locali. La seconda è rappresentata dalla previsione di forme associative negoziali attraverso le quali un sempre maggior numero di enti locali provvede, in forma volontaria, alla gestione associata di servizi senza prevedere alcun nuovo e distinto organismo, ma ricorrendo allo strumento convenzionale. In questo perimetro paiono da ricomprendere anche i c.d. *multi area agreement* quali reti di cooperazione di origine contrattuale, alle quali possono aderire sia soggetti pubblici che privati, con lo scopo di promuovere lo sviluppo locale. Queste ultime soluzioni, tutte di natura negoziale, sono evidentemente coerenti con un'idea di valorizzazione dell'autonomia degli enti locali ed assumono uno specifico significato anche per le esperienze continentali: la vicenda inglese conferma come il tema del buon andamento delle istituzioni locali – che coinvolge certamente il tema dell'efficienza della funzione o del servizio prodotto, ma riguarda ancor prima la capacità delle istituzioni di selezionare e ponderare gli interessi – non possa essere legato alla riduzione dei numeri, quasi che la sua complessità fosse unicamente una questione di quantità, ma riguardi, prima di tutto, gli strumenti di cui possono disporre gli enti locali per disegnare e attuare le loro politiche. E tra questi strumenti, l'associazionismo locale continua comunque a giocare un ruolo centrale, indipendentemente dalla riduzione degli enti e dalla loro dimensione: il che consente di sottolineare come la cooperazione locale sia un fenomeno necessario per dare effettività alle politiche locali, non per ridurre la complessità degli enti. L'attuale esperienza inglese costringe proprio a riflettere se la strada della riduzione dei numeri sia quella più corretta per aumentare il rendimento delle istituzioni.

L'altro profilo da sottolineare in questa esperienza, come anticipato, riguarda la conservazione di un terzo livello di governo locale: le parrocchie (*parish*) con compiti di esclusivo interesse di prossimità, in grado di assicurare una relazione immediata tra amministrazione e cittadino in un ambito territoriale circoscritto. Fenomeno che conferma l'assoluta centralità del livello amministrativo di prossimità quale mezzo per garantire politiche pubbliche di inclusione e riconoscere il legame tra il territorio e i suoi abitanti.

* * *

L'esperienza spagnola e quella francese tra collegamento dell'efficacia della prestazione alla dimensione demografica del Comune e individuazione di forme organizzative coerenti con la funzione da esercitare. Le esperienze spagnola e francese sono più facilmente comparabili a quella italiana: anch'esse presentano una consistente frammentazione periferica e quindi un alto numero di comuni di piccole (e, talvolta, piccolissime) dimensioni territoriali e/o demografiche, caratteristica che ha posto l'interrogativo della loro sostenibilità istitu-

zionale. La risposta a questa domanda appare diversa nei due casi: benché entrambi gli ordinamenti contemplino forme di cooperazione intercomunale, nel caso spagnolo queste forme sono, per lo più, giudicate insufficienti per far fronte ai problemi posti dai Comuni di piccola dimensione, con la conseguente apertura a forme di riduzione del loro numero tramite procedure forzose di fusione. Nel caso francese, invece, la strada intrapresa non è stata quella della revisione, più o meno volontaria e incentivata, dei confini politico-amministrativi e quindi della loro fusione, ma la ricerca di efficaci forme di coordinamento e di cooperazione inter-istituzionale.

Nell'esperienza spagnola la consistente presenza di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni ha costituito il presupposto per lo sviluppo, da lungo tempo, delle forme della cooperazione e dell'associazionismo comunale inteso come la soluzione organizzativa per rimediare alla inadeguatezza (organizzativa ed economico-finanziaria) della dimensione comunale nella svolgimento delle funzioni e nella prestazione dei servizi. Nel suo insieme la vicenda di queste forme di intercomunalità ha subito il condizionamento sia dei caratteri dello Stato autonomico spagnolo che della contestuale presenza di una regolazione statale e regionale che ha promosso la differenziazione dei modelli e delle soluzioni organizzative. In questo contesto, i caratteri comuni della vicenda sono rappresentati dalla presenza di tre differenti forme associative intercomunali: le *comarcas*, le *mancomunidades* e i consorzi.

Le prime sono una forma di associazionismo a carattere obbligatorio, la cui costituzione, disciplinata dalla legislazione autonoma, prevede comunque il coinvolgimento dei Comuni e sono finalizzate alla cura di interessi comuni alle singole municipalità che presuppongono una gestione associata o la prestazione integrata di servizi comuni; *mancomunidades* e consorzi, invece, sono entrambe forme volontarie di associazionismo locale, costituite per la realizzazione di opere o la prestazione, in nome dei Comuni associati, di uno o più servizi di competenza comunale con lo scopo di migliorare la qualità della prestazione. Mentre le *mancomunidades* costituiscono una forma associativa specifica dei singoli Comuni, i consorzi possono contemplare anche la partecipazione di altre amministrazioni (o di enti privati).

Oggi il dibattito spagnolo – fortemente condizionata dalla crisi economica – parrebbe avviato a mettere in discussione la sopravvivenza dei piccoli Comuni, al di là delle possibilità offerte dalle forme associative, perché il loro eccessivo numero precluderebbe livelli adeguati di prestazione dei servizi ai cittadini, la loro ridotta consistenza sarebbe tale da mettere in discussione la loro effettiva autonomia. Appare ormai lontana l'idea che «en tanto que el municipio es el primer nivel de representación democrática en el territorio y teniendo en cuenta que España es un país extenso y relativamente poco poblado, debemos con-

siderar positiva la existencia de ayuntamientos y de otras entidades locales, incluso en comunidades muy reducidas. Es decir, tampoco debemos perder de vista los aspectos ventajosos de la existencia de un elevado número de municipios: esa circunstancia aporta valores positivos de diversa naturaleza, y que van desde la existencia de más instituciones con representación democrática hasta la preservación del medio ambiente o del acervo histórico del medio rural» (*Libro blanco para la reforma del gobierno local*, 2005, p. 74).

Tutto questo ripropone una questione centrale: in che misura il livello di efficacia della prestazione è collegabile alla dimensione demografica del Comune? o, piuttosto, il problema non è quello delle dimensioni dei Comuni, ma quello della esistenza di comunità isolate, 'disperse' sul territorio? E se così è, il venir meno di quel presidio democratico, di quella forma di rappresentanza di prossimità, costituita dal piccolo Comune, come può condurre ad un miglioramento delle prestazioni? Se si accetta questa seconda prospettiva, appare chiaro che il problema diviene quello di individuare i possibili contenuti del principio di differenziazione come alternative alla soppressione delle amministrazioni locali, nel cui ambito si colloca la tendenza a rafforzare la collaborazione dei Comuni tra loro e con le altre amministrazioni. Aspetto che, per superare la sfida che si profila, impone di rispondere a quegli interrogativi posti nel lavoro di Serena Stacca e che costituiscono il rovescio della medaglia dell'associazionismo municipale in Spagna.

La tradizione centralista dello Stato francese presenta storicamente una accentuata frammentazione della realtà locale che non ha alcun paragone in Europa: la consapevolezza di questa situazione ha determinato, fin dalla fine del XIX secolo, lo sviluppo del fenomeno dell'*intercommunalité* che ricomprende le diverse forme di cooperazione previste dalla legislazione alle quali i Comuni possono/debbono ricorrere per lo svolgimento associato di funzioni e servizi, che nel corso del tempo hanno assunto modalità e condizioni differenti. I caratteri di questo modello sono molteplici, come illustra il lavoro di Elena Bartolozzi, nel quale si tratteggia quello che è il carattere di fondo di questo sistema, ossia la distinzione tra gli *établissements public sans fiscalité propre* e quelli a *fiscalité propre*.

Gli *établissements public sans fiscalité propre* (ad inizio 2015 pari a 9.577, di cui 8.392 in forma di *syndicats intercommunaux à vocation unique*) presentano profili affini alle forme di cooperazione consortile, da sempre conosciute nell'ambito dell'ordinamento locale, coprono pressoché l'intero territorio nazionale e sono preordinati alla realizzazione di un'opera pubblica ovvero alla gestione di un servizio pubblico di interesse intercomunale (sul modello del consorzio).

Diverso è il caso degli *établissements publics à fiscalité propre* (che, ad inizio 2015, erano 2.133 e riunivano 36.558 Comuni): la previsione e costituzione

di questi organismi di cooperazione intercomunale non appare legato direttamente all'obiettivo di superare la polverizzazione municipale. Essi si pongono da sempre a fianco dei Comuni, con lo scopo di costituire un soggetto autonomo rispetto ai Comuni mediante il quale realizzare politiche comuni caratterizzate da un'elevata ed efficace integrazione territoriale, resa possibile da una più consistente dotazione organizzativa e finanziaria. Ma se lo scopo di questi *établissements* è quello di riunire una pluralità di Comuni attorno ad un progetto di sviluppo locale e di governo del territorio, allora la loro costituzione tende non a sostituire i Comuni (attraverso un processo di larvata fusione) ma a costituire un secondo livello di governo del tessuto municipale, una sorta di 'comuni di area vasta' definiti in rapporto alle funzioni, perché «in principio sono le funzioni» (M.S. Giannini).

Per certi aspetti, il problema che si pone nell'ordinamento francese non è tanto quello del superamento della polverizzazione comunale, quanto quello di individuare forme di organizzazione coerenti con la funzione da esercitare: talché il risultato finale parrebbe addirittura sintetizzabile nel riconoscimento di strutture diffuse di area vasta intercomunale, idonea a superare i limiti dimensionali in relazione ai compiti cui sono preordinate.

In tal senso, il primo problema di questi soggetti è stato proprio quello della loro legittimazione politica: il consolidamento dei 'comuni di area vasta' ha finito per essere legato ad una loro forte legittimazione politica, ad una identità politica in grado cioè di superare la mera dimensione gestionale per definirli quali soggetti in grado di assumere decisioni politiche democraticamente legittimate. È questo il fondamento, innanzitutto, dell'elezione diretta dei componenti dei consigli degli *établissements*.

* * *

La necessaria riconduzione delle forme associative nell'ambito della autonomia locale e la loro legittimazione da parte delle collettività territoriali. L'assetto dell'intercomunalità nell'esperienza francese consente di riportare l'attenzione su quel profilo rammentato all'inizio e che costituisce ancora un nodo irrisolto. Infatti, il mutamento che ha investito le ragioni della istituzione delle forme di cooperazione tra Comuni rischia di dimenticare una domanda centrale. Invero mentre in precedenza l'istituzione delle forme di cooperazione intercomunale era riconducibile prevalentemente alla ricerca di forme più efficienti di produzione della funzione e/o del servizio e come tale ricadente nella piena autonomia e responsabilità dell'ente locale, oggi quelle ragioni sono collegate all'esigenza di ridurre i costi della funzione ovvero di garantire la sopravvivenza del servizio erogato e dunque in parte sottratte alle stessa disponibilità dell'ente locale. Le forme e le modalità dell'intercomunalità sono lette e interpretate sem-

pre più alla luce di esigenze preordinate al raggiungimento di una dimensione territoriale ottimale per la produzione di prestazioni più efficaci ed efficienti a costi ridotti. Le compatibilità economiche tendono ad assorbire qualunque obiezione, comprese quelle politico-istituzionali. Peraltro, soltanto quest'ultimo profilo è quello in grado di sciogliere i due nodi sul futuro assetto del governo locale.

Il primo è costituito dalla riconduzione o meno delle forme associative nell'ambito dell'autonomia comunale. L'esperienza storica evidenzia come il successo dei processi associativi e di aggregazione sia in gran parte legato al riconoscimento della piena autonomia decisionale dei singoli Comuni, il cui rispetto appare compatibile con le politiche legislative (regionali) di incentivazione, meno con quelle (statali) che configurano ipotesi di cooperazione coattiva. D'altra parte, soltanto la riconduzione di queste forme di collaborazione nell'ambito della piena responsabilità dell'ente locale è in grado di attribuire al nuovo soggetto una capacità d'azione unitaria, condivisa e di evitare il rischio che sempre grava su queste forme istituzionali, ossia che l'obiettivo dei soggetti partecipanti sia quello di neutralizzare l'istituzione attraverso l'assunzione di decisioni frammentate sul territorio. Talché l'intercomunalità corre il rischio di non costituire uno strumento per realizzare economie di scala nella produzione delle funzioni e dei servizi, né di essere un mezzo per promuovere politiche territoriali redistributive, ma unicamente il luogo in cui le amministrazioni comunali contrattano la quantità di risorse per il proprio territorio.

L'altro nodo è rappresentato dal problema della rappresentatività delle forme associative, della loro legittimazione da parte di quella collettività che sono chiamate ad amministrare: le politiche pubbliche condotte e finanziate nella forme che assume l'intercomunalità devono ricevere oppure no l'investitura democratica dei cittadini?

Il sistema degli enti locali è storicamente un sistema articolato e complesso perché complesso è il tessuto territoriale: la necessità di governare i mutamenti che lo coinvolgono, a partire dal ripensamento del fitto reticolo dei servizi, dove l'idea di capillarità (e prossimità) viene sostituita da quella di indispensabilità e sostenibilità economica, richiedono di immaginare una strategia di sviluppo delle specificità economiche, sociali, culturali e ambientali di questi tessuti territoriali. Una specificità che sia in grado di conservare ai singoli Comuni il proprio ruolo nell'ambito di un sistema a rete, fondato sulla differenziazione e costruito su quegli stessi enti quale elemento essenziale dell'intelaiatura istituzionale e di evitare i rischi legati ad un altro scenario, quello competitivo, in cui i soggetti deboli (ossia quei territori e quei Comuni periferici, marginali e, dunque, estranei a qualsiasi dimensione metropolitana) sarebbero inesorabilmente destinati a venir meno. La ricerca della loro dimensione ottimale non può essere

l'occasione per ridurre la complessità: la complessità, piuttosto, deve trovare le forme per essere rappresentata e il primo momento è sicuramente costituito dalla necessità di dotare i rinnovati soggetti della necessaria rappresentanza all'interno di un sistema differenziato in grado di garantire il buon andamento istituzionale.