

ORGANIZZAZIONE DEGLI ENTI LOCALI: I PICCOLI COMUNI

Funzioni fondamentali e associazionismo comunale: quali prospettive*

SOMMARIO: 1. L'individuazione delle funzioni fondamentali e l'associazionismo comunale: un nodo inestricabile 2. Un cambio di prospettiva: le indicazioni della Corte costituzionale 3. Appunti per il futuro legislatore.

DI ANNALISA D'AMATO

ABSTRACT: Il testo ripercorre la recente evoluzione legislativa in materia di associazionismo comunale, analizzando la stretta interconnessione tra il percorso di individuazione delle funzioni fondamentali ad opera del legislatore statale dopo la Riforma del Titolo V e la definizione degli obblighi di associazione per i Comuni di minore dimensione demografica. L'inquadramento dei processi di associazionismo esclusivamente in una prospettiva di razionalizzazione economica, con interventi poco organici, ha decretato il sostanziale insuccesso degli stessi ed una situazione di perdurante stallo. Per poter ripartire, occorre ricondurre il tema dell'associazionismo di funzioni all'obiettivo prioritario dell'innalzamento qualitativo dei servizi resi dai Comuni ai cittadini, attraverso la definizione di regole stabili e percorsi graduali.

ABSTRACT: *The paper traces the recent legislative evolution regarding municipal associationism, analysing the close interconnection between the path of identification of fundamental functions by the State legislator after the Title V Reform and the definition of association obligations for smaller demographic size Municipalities. Having framed the associationism's processes exclusively in a perspective of economic rationalization, with unorganized interventions, has determined not only their failure but also a situation of substantial stalemate. In order to start again, it is necessary to bring the issue of associationism of functions back to the priority objective of increasing both the quantity and the quality of services provided by Municipalities to citizens, through the definition of stable rules and necessarily gradual paths.*

1. L'individuazione delle funzioni fondamentali e l'associazionismo comunale: un nodo inestricabile.

Il tema della dimensione ottimale della gestione delle funzioni comunali è stato sovente oggetto di dibattito politico istituzionale e ha interessato il nostro sistema amministrativo nazionale sin dall'unità d'Italia: se ne occupava infatti già la legge 20 marzo 1865, n. 2248 "Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia"⁽¹⁾. Pur non volendo andare così indietro nel tempo, la storia repubblicana è costellata di numerosi processi

* Il saggio rielabora l'intervento al Convegno, promosso dalla Rivista, "Il TUEL che vorremmo: appunti per una riforma". Roma, 26 febbraio 2024.

¹ La legge 20 marzo 1865, n. 2248 prevedeva, all'art. 14 dell'allegato A, che "i Comuni contermini che hanno una popolazione inferiore 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni".

di riforma che hanno tentato di affrontare tale questione; a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione con la riforma del 2001, il tema della definizione dell'assetto delle funzioni dei Comuni e della concreta declinazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, appare strettamente e indissolubilmente connesso al tema delle prospettive aggregative comunali.

Il nodo da cui partire per sciogliere una matassa divenuta sempre più intricata è certamente la definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni, ossia, usando le parole della Corte costituzionale, sentenza n. 33/2019, di quella che è la “dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale”⁽²⁾.

Dopo la riforma del Titolo V, il legislatore statale ha attuato la lett. p), c. 2, art. 117 della Costituzione in ordine alla determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni piuttosto tardivamente, con interventi disorganici, che negli sviluppi legislativi degli ultimi anni si sono (quasi) sempre sovrapposti al tema della gestione associata delle funzioni da parte dei piccoli Comuni.

In estrema sintesi, dopo la mancata attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante delega in favore del Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. p) della Cost., la successiva legge delega 5 maggio 2009, n. 42, all' art. 21, c. 3, per la prima volta, anche se in via provvisoria, individua le funzioni fondamentali dei comuni per consentire la definizione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno *standard* o alla capacità fiscale.

A questa prima definizione provvisoria, strettamente funzionale al processo di attuazione del federalismo fiscale, si aggancia l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122: il richiamato art. 14, c. 28-31, impone infatti, l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, c. 3 della l. n. 42/2009 da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (o 3.000 ab. per quelli montani), attraverso il ricorso o alle convenzioni o alle Unioni di Comuni. In qualche modo, il dato economico-finanziario intorno al quale sono state individuate le prime funzioni fondamentali nel 2009, finisce con il proiettare la propria incidenza sul piano funzionale e, per taluni aspetti, anche su quello istituzionale. La rilevanza della parziale e non definitiva individuazione dei compiti fondamentali ad opera della legge delega sul federalismo fiscale assume così, proprio con le richiamate norme del 2010 sull'associazionismo obbligatorio per i piccoli comuni, una valenza ultronea rispetto a quella dichiarata dal legislatore delegante⁽³⁾.

Anche i successivi sviluppi normativi del 2011 e segnatamente l'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, proseguono nella direzione della “razionalizzazione” dell'esercizio delle funzioni comunali, imponendo ai piccolissimi comuni con meno di 1.000 abitanti l'esercizio di tutte le funzioni e i servizi comunali attraverso l'unione di comuni speciale.

Con l'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sulla c.d. *spending review*, la cui rubrica recita appunto “*Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e*

2 Cfr. paragrafo 7.6 Considerato in diritto “A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale”.

3 Così G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in www.federalismi.it, 2012, n. 24, 5.

servizi comunali” sono state individuate in modo più compiuto rispetto a quanto fatto in via provvisoria dalla l. n. 42/2009, le funzioni fondamentali dei comuni, attraverso una elencazione che, seppure nell’ambito di una decretazione d’urgenza, si presenta più ampia e con un carattere di maggiore definitività rispetto a quella contenuta nella legge n. 42/2009 ma comunque strettamente connessa alla definizione degli obblighi di esercizio associato per i piccoli comuni.

Se dunque da un lato la ricognizione operata dalla legge statale appare ampia, non finalizzata ad esclusivi obiettivi di razionalizzazione delle spese, dall’altro resta ferma l’interconnessione (e la sovrapposizione) tra individuazione delle funzioni fondamentali e imposizione dell’obbligo associativo a carico dei piccoli Comuni, assolvibile mediante Unione di Comuni o convenzione.

Tra l’altro, come è stato rilevato, proprio perché l’obbligo associativo per i piccoli Comuni oggi riguarda un ambito di funzioni assai più ampio ed incisivo, il vincolo ribadito dall’art. 19 del d.l. n. 95/2012 risulta particolarmente incisivo, *“assorbente rispetto ai possibili margini residuali della soggettività locale”*⁽⁴⁾.

Cosa è accaduto negli anni successivi all’entrata in vigore dell’obbligo disposto dal richiamato decreto legge n. 95/2012 è ormai storia: dalla definizione del quadro normativo ora tracciato in poi, i percorsi di associazionismo, precedentemente sviluppatasi in forma volontaria e spontanea, hanno subito una decisa battuta d’arresto, con la conseguenza che, di anno in anno, il legislatore ha sistematicamente rinviato, fino ad oggi, l’entrata in vigore dell’obbligo di gestione associata.⁽⁵⁾

Come è stato rilevato, le misure di razionalizzazione della spesa e di riduzione degli apparati *“hanno avuto un indubbio effetto moltiplicatore delle difficoltà insite nei processi di riorganizzazione dei modi di esercizio delle funzioni amministrative comunali”*⁽⁶⁾.

E su questo risultato ha inciso anche il ruolo interpretato dalle Regioni: l’emanazione di provvedimenti legislativi regionali non sempre omogenei tra loro ha prodotto un quadro regolatorio disordinato e frammentato a livello territoriale, determinato anche dall’incerto confine tra competenza statale e regionale in materia, ormai risolto dagli ultimi approdi della Corte costituzionale a favore della competenza statale a legiferare in tema di gestione associata di funzioni. La Corte costituzionale con sentenza n. 44/2014 ha ravvisato il titolo legittimante della competenza statale nella materia *de quo* nel “coordinamento della finanza pubblica”, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.⁽⁷⁾; successivamente, con la sentenza n. 50/2015, la Corte ha statuito 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 comma 4 dell’art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all’ente Comune – rientrano, infatti, nell’area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell’ambito di com-*

4 Così G. MELONI, *op. ult. cit.*, 14.

5 Per una disamina approfondita sul numero di Unioni e sul *trend* evolutivo dello sviluppo delle gestioni associate si rimanda a: <https://www.anci.it/il-quadro-delle-unioni-e-la-principale-normativa-sulle-gestioni-associate/>;

6 Così C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell’art. 118, comma 1 Cost. Proposte per una ripartenza*, www.federalismi.it 2022, n. 20, 6. In generale, sugli effetti della legislazione d’emergenza, si veda, tra gli altri di F. MANGANARO, *Profili problematici e prospettive del sistema delle autonomie locali*, in “Istituzioni del Federalismo” numero speciale 2019, Anno X, 63, che a sua volta richiama L.VANDELLI, nel volume *Il sistema delle autonomie locali* “Ma la riduzione della spesa – ed è qui il punto più grave – non è solo un evento temporaneo a cui si potrebbe porre rimedio in futuro, ma è un danno permanente all’organizzazione amministrativa, in quanto «incide in termini strutturali sulle organizzazioni pubbliche tendendo a ridimensionare, accorpare, sopprimere organi ed enti», ma anche S. STAIANO *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema* in federalismi.it, 2012, n. 17, 16, che parla di “scompaginamento di un complesso e sedimentato sistema di relazioni istituzionali”.

7 Cfr. paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

petenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117.”⁽⁸⁾.

In ogni caso, è indubbio che l'insuccesso delle disposizioni richiamate è derivato soprattutto dalla prospettiva in cui lo strumento dell'associazionismo intercomunale è stato collocato, non certo promozionale, ma di razionalizzazione economica. Nessun mutamento di questo indirizzo è del resto disceso dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, che anzi ha confermato l'esigenza prioritaria del conseguimento del risparmio di spesa per le Unioni di Comuni.⁽⁹⁾

Va ricordato infine che negli anni più recenti il legislatore, all'articolo 1, comma 2-ter del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, come introdotto dalla legge di conversione 21 settembre 2018, n. 108, si è nuovamente occupato del tema, prevedendo l'istituzione presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali di un tavolo tecnico-politico per la redazione di Linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, *al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni*. I lavori del tavolo tecnico – politico si sono protratti per svariati mesi e le proposte in materia di associazionismo comunale condivise dai componenti denotano sicuramente un cambio di passo rispetto alla precedente impostazione; le linee guida, tuttavia, non hanno trovato successiva formale attuazione in un approdo legislativo.⁽¹⁰⁾

2. Un cambio di prospettiva: le indicazioni della Corte costituzionale.

Per scongiurare il rischio che l'*impasse* in cui versano i processi associativi si traduca in un acuirsi, di fatto, del divario tra le capacità del livello municipale di erogare servizi alle comunità, bisogna decisamente e convintamente cambiare prospettiva: l'esercizio delle funzioni in modalità associata non deve più essere finalizzato solo (ed esclusivamente) alla razionalizzazione ed all'efficiamento della spesa ma deve essere strumento effettivo e prioritario di *adeguatezza*, intesa in termini capacità effettiva di poter gestire una determinata funzione,⁽¹¹⁾ e di *differenziazione*, da realizzare sul piano organizzativo.

In un sistema in cui gli enti territoriali sono (*rectius*: dovrebbero essere) il centro propulsore dello sviluppo socio - economico dei territori, l'associazionismo dovrebbe avere come finalità primaria il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa e quindi della qualità dei servizi resi alla cittadinanza, l'incremento dell'attrattività dei territori in ottica di sviluppo locale e, in ultima analisi, l'innalzamento complessivo della capacità delle amministrazioni di soddisfare le esigenze delle comunità di riferimento.

In questo cambio di paradigma, utili indicazioni possiamo trarle dalla richiamata sentenza della Corte cost. n. 33/2019: in continuità con la sua precedente giurisprudenza, la Corte fonda il titolo di intervento dello Stato sulla potestà concorrente in

8 Cfr. paragrafo 6.2.1. del Considerato in diritto.

9 In questi termini C. TUBERTINI, *IL percorso di (in)attuazione dell'art. 118*, cit., 7; Negli stessi termini, quanto alla ratio della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. 'legge Delrio'), R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, 45-57 "La legge Delrio non si discosta da questa logica. È una legge molto più preoccupata della razionalizzazione della spesa che di un'inefficiente allocazione delle funzioni: non è l'autonomia la sua parola chiave, ma gli oneri finanziari."

10 Per una disamina complessiva e puntuale degli esiti dei lavori del Tavolo di cui all'articolo 1, comma 2-ter del decreto-legge n. 91/2018, si veda il *Rapporto sulle attività Conferenza Stato - Città ed autonomie Locali 2018-2019*, a cura dell' Ufficio di Segreteria della Conferenza, disponibile in <http://www.conferenzastatocitta.it/>.

11 In questi termini, G. C. DE MARTIN *Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza*, in *Istituzioni del Federalismo*, Suppl. 5-06, 36 "L'adeguatezza significa la capacità effettiva di potere gestire una determinata funzione e la differenziazione è legata alla presa d'atto che l'uniformità non è un valore cui legare necessariamente l'allocazione delle funzioni".

materia di coordinamento della finanza pubblica.

La sentenza, tuttavia, segna una discontinuità significativa rispetto ai suoi precedenti, limitando la discrezionalità del legislatore.

Secondo la Corte, la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina⁽¹²⁾.

Il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il *test* di proporzionalità⁽¹³⁾. La Corte dichiara dunque il menzionato comma 28 illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Come è stato evidenziato, la pronuncia legittima, quindi, l'intervento statale, sulla base della competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica» letta in collegamento con il principio del buon andamento, nel rispetto del principio di adeguatezza. Se la gestione associata consente di migliorare sotto il profilo economico-finanziario le erogazioni di servizi che un ente è già in grado di offrire senza pregiudicarne il livello o addirittura innalzandolo, l'associazionismo obbligatorio va inteso anche come strumento finalizzato al buon andamento, principio di rango costituzionale posto dall'art. 97 comma 2, Cost., cui tutta la P.A., autonomie locali comprese, è subordinata⁽¹⁴⁾. Con un netto richiamo alla necessità che le forme associative siano idonee a realizzare risparmi di spesa “mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione”, dalla Corte arriva il monito a prestare attenzione a particolari situazioni differenziate, situazioni dalla più varia complessità in cui “l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale”.

3. Appunti per il futuro legislatore.

Per capire perché alcuni processi stentano a decollare e immaginare cosa dovrebbe fare il legislatore per favorirli bisogna ripartire da una considerazione: gli interventi finora realizzati sembrano ispirati ad una unica logica, ossia ricondurre ad omogeneità, razionalità ed intelleggibilità un sistema che di per sé è complesso, multiforme e variegato. E forse questo, oltre alla finalizzazione degli interventi al mero risparmio di spesa, spiega le ragioni di questo perdurante insuccesso o comunque le ragioni di una resistenza/difficoltà che certo non può essere semplicisticamente liquidata come

12 Cfr. Paragrafo 7.5 Considerato in diritto.

13 Cfr. Paragrafo 7.5 Considerato in diritto.

14 In questi termini di D. MONE, *L'associazionismo comunale tra autonomia, buon andamento e garanzia dei diritti fondamentali. Nota a sentenza Corte Cost. n. 33 del 4 marzo 2019*, in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 2/2019, 7-8. Per una lettura della pronuncia in senso diverso, si veda M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33* in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 1/2019, 16-17, secondo il quale “*Ma non vi è dubbio che nella decisione determinante sia stato il riferimento e, segnatamente, l'esigenza di economicità, di cui la ricerca della migliore economia di scala costituisce un'evidente specificazione. Un'impostazione, quella della Corte, che alla luce del dibattito in corso, teso all'eliminazione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, assume il tono di un monito sulla tenuta dei conti pubblici italiani, in un momento peraltro così delicato per la vita della nostra Nazione.*”.

ristagno campanilistico o semplice miopia istituzionale.

La complessità del sistema locale, la diversità dei territori e delle tradizioni amministrative che essi esprimono - che è al contempo però ricchezza e forza del nostro Paese - richiede un approccio adeguato, “certosino” e rispettoso di tale complessità.

Partendo dall'assunto che il ricorso all'esercizio associato di funzioni deve rappresentare, in primo luogo, uno strumento di gestione adeguata delle stesse, occorre innanzitutto un ragionamento più puntuale e meditato sul tipo di funzioni ma anche di servizi che si prestano ad una gestione in forma associata: l'individuazione delle funzioni *ex* comma 28 è molto ampia, si è parlato infatti di “ambiti di funzioni”, in relazione ai quali è del tutto verosimile che una gestione associata *tout court* sia difficile da realizzare. Bisogna quindi ragionare per singole funzioni o, meglio ancora, per singoli servizi. Non tutte le funzioni si prestano allo stesso modo e con la stessa modalità alla gestione associata⁽¹⁵⁾: nel rispetto dell'autonomia dell'Ente locale, bisogna puntare evidentemente sulle funzioni/servizi che richiedono maggiore livello di specializzazione professionale e che si prestano, nel tempo, al raggiungimento di significative economie di scala.

In secondo luogo, occorre evitare l'imposizione di regole di “ingegneria legislativa” di cui sfugge la *ratio*: ad esempio, tanto per citarne una, la definizione di un limite demografico minimo. Attualmente, secondo quanto previsto dal c. 31 dell'art. 14 d.l. n. 78/2010, il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni, e salvo il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Tali limiti appaiono del tutto irrazionali: per la conformazione stessa del territorio nazionale e per la complessità cui poc'anzi s'accennava, infatti, non è scontato che siano raggiungibili, anzi, spesso vi sono impossibilità oggettive per i piccoli Comuni non confinanti tra loro e questo, di fatto, finisce per bloccare i processi associativi.

Un ulteriore elemento da considerare, finora totalmente trascurato dal legislatore, attiene a quello che si può definire “l'investimento organizzativo” che ciascun processo associativo stabile e duraturo che si voglia mettere in piedi richiede. In questi anni il legislatore ha dimostrato di preferire quale strumento per realizzare percorsi di associazionismo l'Unione, ente locale dotato di propria personalità distinta da quella dei Comuni partecipanti, tendenzialmente stabile e duraturo⁽¹⁶⁾. Come l'esperienza dimostra, la definizione di percorsi associativi stabili richiede tempo e risorse, umane e strumentali. Se è condivisibile l'idea che l'associazionismo conduce ad una progressiva razionalizzazione e ad un innalzamento del livello dei servizi complessivamente resi alle rispettive comunità di riferimento, ciò non può avvenire immediatamente proprio perché l'investimento organizzativo iniziale che questo comporta richiede tempo e risorse, non può essere a costo zero.

Le conseguenze di questa premessa sono due: innanzitutto, per ottenere l'auspi-

15 S. MANESTRA-G. MESSINA-A. PETA, *L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia* in Quaderni occasionali della Banca d'Italia, n. 452, luglio 2018, 17, disponibile su:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/gef/2018-0452/index.html?dotcache=refresh>; “La nostra interpretazione di questa evidenza è che la gestione associata mediante Unione non rappresenta un modello idoneo per tutte le funzioni comunali, estremamente eterogenee e diversamente caratterizzate dalla presenza di economie di scala. Gli effetti in termini di riduzione dei livelli di spesa, limitati ad alcuni servizi, richiedono comunque del tempo per manifestarsi: vi è probabilmente una fase transitoria iniziale caratterizzata da duplicazioni di costi e di strutture e ciò implica che una strategia di risanamento dei conti pubblici può fare leva sull'associazionismo comunale solo in una prospettiva di medio periodo.”

16 Per una disamina dei diversi istituti e modelli di cooperazione, si rimanda, tra gli altri a G. CARULLO, *Obbligo di esercizio «associato» delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in Foro Amministrativo, CdS, 2013, 10, 2879-2910.

cata razionalizzazione e dunque la riqualificazione della spesa bisogna ragionare in un'ottica di medio-lungo periodo, il risparmio di spesa conseguente ai processi associativi non è immediato, anzi bisogna accettare che nell'immediato la spesa aumenti.

In secondo luogo, per favorire questo investimento organizzativo, occorrono regole chiare, funzionali alla definizione di assetti stabili e duraturi. I processi sono fatti "di" e "da" persone, da una guida politica salda che crede nell'obiettivo e da una guida tecnica forte e motivata: oggi, ad esempio, l'assenza della previsione di una figura apicale espressamente dedicata rappresenta un forte limite allo sviluppo dei percorsi associativi che evidentemente richiedono, soprattutto nella fase iniziale, grande capacità di mediazione, di governo tecnico e di ricomposizione di realtà amministrative molto diverse tra loro. Allo stesso modo, il legislatore dovrebbe preoccuparsi di definire un assetto ordinamentale stabile, volto a garantire massima robustezza e stabilità nel tempo del vertice politico.

La stabilità e la chiarezza di regole operative rappresentano un elemento essenziale, soprattutto in ordine alla gestione del personale, proprio perché i processi sono fatti di persone e da persone. Si pensi ad esempio al tema della cessione degli spazi assunzionali da parte dei Comuni alle Unioni, oggetto di svariate pronunce della Corte dei conti, e a tutto il complicato sistema di regole che governa la gestione personale delle Unioni di Comuni. Ancora una volta, è del tutto paradossale il fatto che il legislatore ha sempre dimostrato di preferire le Unioni, quale assetto stabile della gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni, ma, di fatto, non le ha messe nelle condizioni di svilupparsi in modo ordinato, attraverso una decisa semplificazione dell'insieme delle regole ordinamentali, in considerazione della complessità intrinseca dei processi associativi.

Occorre infine una politica di incentivi forte e mirata, tale da accompagnare progressivamente le singole realtà verso percorsi virtuosi, *in primis* attraverso un adeguamento consistente del Fondo nazionale per le Unioni di Comuni, rendendolo adeguato e funzionale ad una vera politica incentivante: una politica incentivante che renda effettivamente "conveniente" ed appetibile lo sforzo associativo nel lungo periodo (e di converso renda assolutamente poco "conveniente" la gestione in forma autonoma), con criteri di ripartizione equi, in un'ottica di premialità legata anche al tipo di funzione/servizio associato e al bacino dimensionale raggiunto.

A voler concludere, il legislatore dovrebbe avere come obiettivo prioritario mettere tutti i Comuni nelle condizioni di poter gestire effettivamente al meglio le funzioni cui sono chiamati, cambiando radicalmente prospettiva: occorre fare un salto di qualità, investendo seriamente nei processi associativi, con regole certe, stabili e rispettose dell'autonomia comunale.