

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE



Corso per Master in Regolazione politica dello sviluppo locale

**LE UNIONI DEI COMUNI**

Relatore: Ch.mo Prof. Paola Santinello

Corsista: Dott. Giuseppe Ongarato

**A.A. 2005/2006**

# **INDICE**

## **INTRODUZIONE**

### **CAPITOLO PRIMO**

#### **BREVE STORIA DELL'EVOLUZIONE DEGLI ENTI LOCALI**

**1.1 Il Comune, dal Medioevo al Regno d'Italia**

**1.2 Il periodo fascista**

**1.3 La Costituzione repubblicana**

**1.4 La legislazione repubblicana in materia di enti locali fino agli anni Novanta**

### **CAPITOLO SECONDO**

#### **LA REALTA' DEI PICCOLI COMUNI - PROBLEMI E OPPORTUNITA'**

**2.1 I piccoli comuni**

**2.2 Problemi e opportunità**

### **CAPITOLO TERZO**

#### **L'UNIONE DI COMUNI**

**3.2 Le norme che disciplinano l'unione dei comuni**

**3.3 L'unione di comuni**

**3.4 La legge finanziaria 2007**

### **CAPITOLO QUARTO**

#### **L'UNIONE DI COMUNI NELL'ALTA PADOVANA**

**4.1 Unione dei comuni del camposampierese. Presentazione**

**4.2 Statuto dell'unione**

**4.3 Finalità ed obiettivi dell'unione**

**4.4 Le funzioni attribuite all'unione**

**4.5 Trasferimento di competenze**

**4.6 Gli organi**

**4.7 Le motivazioni di fondo**

**4.8 I finanziamenti della regione Veneto**

## **CONCLUSIONI**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **INTRODUZIONE**

Il tema specifico di questa tesi è l'istituto dell'unione dei comuni, introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge 142/1990.

Il problema cui il legislatore ha inteso dare risposta è quello della ridotta dimensione demografica e territoriale di molti Comuni italiani e della conseguente inadeguatezza degli apparati e dei mezzi necessari per svolgere tutte le funzioni loro assegnate. Già nel 1990 la legge 142 aveva iniziato ad affrontarlo, prevedendo come regola che, per l'istituzione di nuovi Comuni, si dovesse rispettare la nuova e più alta soglia demografica di 10.000 abitanti e assegnando alle Regioni il compito di introdurre programmi quinquennali di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni.

In questo quadro, il ruolo delle unioni di Comuni fu concepito come uno stadio preliminare alla successiva fusione. Si trattava, infatti, di una forma di gestione associata da sperimentare per il periodo massimo di dieci anni, trascorsi i quali, senza che si fosse conclusa la fusione dei singoli Comuni, l'unione sarebbe stata sciolta.

Queste norme non hanno prodotto, come è noto, risultati significativi, probabilmente perché puntavano soprattutto sulla fusione dei Comuni. Per questa ragione, l'obiettivo che è stato perseguito con la successiva legge 265 del 1999, i cui contenuti sono stati poi trasferiti nell'attuale Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), è stato quello di produrre un consistente aumento del numero delle unioni su base volontaria (cioè senza un progetto di accorpamento imposto dall'alto), sorretto da un'opera di promozione iniziata con la legge finanziaria del 1999. Tutto ciò nella convinzione, da parte del legislatore, che sia

comunque utile, indipendentemente dall'eventuale fusione, che si pratici l'esercizio associato delle funzioni comunali, che sarà così in grado di produrre il trasferimento delle funzioni di maggiore rilevanza nella struttura collettiva.

In tale sistema normativo, già orientato verso l'associazionismo tra i Comuni, si è innestata la riforma costituzionale del 2001. Il nuovo art. 118, in particolare, ha codificato a livello costituzionale i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, in base ai quali il legislatore ha attribuito tutte le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che – per assicurarne un esercizio unitario – si renda necessario conferirle a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. Per realizzare sinergie ed economie di scala l'ordinamento appresta varie forme associative, tra le quali l'Unione di Comuni è quella dotata delle maggiori potenzialità in termini di integrazione.

E' evidente, pertanto, l'importanza per i Comuni di trasferire alle Unioni esistenti, ed a quelle da istituire, il maggior numero di funzioni, in modo che le leggi statali e regionali di attuazione dell'art. 118 Cost. possano già contare sull'esistenza di un ambito territoriale adeguato alla gestione delle funzioni conferite dalle stesse leggi e si possa così evitare di dover ricorrere alla loro allocazione in capo a diversi livelli di governo come la Città Metropolitana, la Provincia, la Regione o lo Stato.

Date queste premesse, la tesi si sviluppa come segue:

- nel primo capitolo è compreso un breve *excursus* storico, nel cui ambito sono state esaminate le leggi pre repubblicane riguardanti la materia delle circoscrizioni comunali (in particolare le modifiche territoriali, le istituzioni di nuovi

Comuni e le riunioni di Comuni esistenti), evidenziando i tentativi di rottura del “dogma” (istituzione di nuovi Comuni esclusivamente per legge) sancito dall’art.74 dello Statuto Albertino. L’attenzione si è poi spostata sui provvedimenti del periodo fascista, aventi lo scopo di razionalizzare il frastagliato assetto territoriale italiano. Segue l’analisi della normativa repubblicana che ha preceduto il TUEL del 2000.

- Il secondo capitolo è dedicato alla realtà dei comuni italiani e, in particolare, ai problemi e alle prospettive concernenti quelli di più ridotte dimensioni.
- Il terzo capitolo ha per argomento il Testo Unico n. 267 del 2000, comprendente le norme che regolano attualmente le unioni dei comuni, e la produzione giuridica successiva fra cui, in particolare, la riforma del Titolo V della Costituzione. Chiude il capitolo un aggiornamento sulla legge finanziaria 2007, per quanto concerne l’unione di comuni.
- Il quarto ed ultimo capitolo ha per argomento l’unione dei comuni del Camposampierese e gli strumenti finanziari previsti dalla regione Veneto.

## **CAPITOLO PRIMO**

### **BREVE STORIA DELL’EVOLUZIONE DEGLI ENTI LOCALI**

## 1.1 Il Comune, dal Medioevo al Regno d'Italia

Nell'ordinamento italiano il Comune presenta origini storiche gloriose risalenti a un prestigioso precedente: il Comune medioevale<sup>1</sup>. Nell'Italia medioevale la nascente borghesia mercantile e gli strati meno elevati del ceto feudale riuscirono ad imporsi nel governo delle città, costituendo delle associazioni volontarie (*universitates*) che ottennero il riconoscimento del potere regio o imperiale. In questa fase storica le città si appropriarono di attributi sovrani, gestirono autonomamente la politica interna ed estera, batterono moneta e si diedero proprie leggi, creando un ordinamento integrato e coordinato con quello universale dell'impero. Con l'avvento delle Signorie, le libertà comunali furono conculcate e il Comune degradò a mero organo esecutivo ed amministrativo, soggetto alla volontà del Principe.

La storia moderna dei poteri locali in Italia ebbe inizio in seguito, con la ricezione della legislazione napoleonica. Dopo l'esperienza rivoluzionaria, in Francia, era prevalso un modello d'organizzazione amministrativa rigorosamente accentrato, che accoglieva solo alcune delle soluzioni sperimentate dal regime rivoluzionario, riallacciandosi invece, per molti versi, alle tradizioni della monarchia amministrativa d'*Ancien regime*. Con la legge del 28 Piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800) il territorio francese venne ripartito in Dipartimenti, Distretti, Cantoni (a soli fini elettorali) e Comuni. Nel Dipartimento

---

<sup>1</sup> Si veda M.S. Giannini, *I comuni*, in idem (a cura di), "Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale, vol. I", pubblicazioni dell'Isap, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 11 e ss. Inoltre: F. Staderini, *Diritto degli Enti Locali*, Padova, Cedam, 1999.

operava un Prefetto nominato dal Ministro dell'Interno, un Consiglio generale dipartimentale e un Consiglio di prefettura con funzioni giudiziarie; nel Distretto un sottoprefetto ed un Consiglio distrettuale; nel Comune il Sindaco, capo dell'ente locale e delegato dal Governo, ed un Consiglio municipale. Si assiste così all'instaurarsi di un sistema fondato su una solida piramide gerarchica<sup>2</sup>.

La caduta di Napoleone favorì la restaurazione dei vecchi Stati monarchici i cui sovrani avevano tuttavia appreso la lezione dell'efficiente e moderna macchina amministrativa costruita dal Bonaparte, in grado di soddisfare le esigenze di partecipazione dei ceti borghesi in ascesa e, allo stesso tempo, di garantire il controllo politico amministrativo del territorio<sup>3</sup>.

Se ne ebbe un esempio, nel 1818, con il Regno di Sardegna, nei cui possedimenti fu riprodotta la tipica ripartizione di matrice napoleonica in quattro circoscrizioni a gradazione scalare: Divisioni, Province, Mandamenti e Comuni. Con la promulgazione dello Statuto albertino nel 1848, si pose l'esigenza di dare attuazione all'art. 74, che recitava: "Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge". Il decreto 7 ottobre 1848 dispose l'organizzazione del territorio in tre livelli: Divisioni, Province e Comuni, caratterizzati dalla presenza d'organi collegiali e di funzionari monocratici di nomina governativa.

Dopo l'unità d'Italia, il 20 marzo 1865, l'onorevole Ricasoli riuscì a fare approvare la legge n. 2248 all. A, prima legge comunale e provinciale dell'Italia unita, confermando che la materia trattata

---

<sup>2</sup> Cfr. L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna, il Mulino, 1983.

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *I comuni*, cit., p. 16

rientrava in una sorta di riserva governativa. Questa norma non introdusse grandi novità, poiché si limitò ad estendere a tutto il Regno la precedente legge Rattazzi, introdotta in Piemonte nel 1859<sup>4</sup>.

Secondo la nuova normativa - che stabilì “un regime uguale per tutti i cittadini, sancendo, così, un principio di uniformità di trattamento che rappresenterà uno dei principi fondanti l’ordinamento degli enti locali fino ad un’epoca recentissima”<sup>5</sup> - i protagonisti indiscussi della vita politica e amministrativa locale risultavano oramai essere il Prefetto ed il Sindaco: il primo si collocava a pieno titolo nell’amministrazione statale come uomo di fiducia del Ministro dell’Interno; il secondo, invece, deteneva il ruolo ambivalente di rappresentante della collettività di base e di ultimo ingranaggio della macchina amministrativa gerarchicamente ordinata.

Da allora in poi, nel Regno d’Italia, le cose non mutarono molto se non per l’introduzione di un nuovo organo di controllo atto a contrastare le aperture in senso autonomistico, ovvero la Giunta provinciale amministrativa (legge 30 dicembre 1888, n. 5865), presieduta dal Prefetto, che subentrava alla Deputazione nel controllo sugli enti locali; ebbe un certo rilievo anche la legge 29 marzo 1903 n. 103 con cui Giolitti cercò di disinnescare il pericolo autonomista e di mantenere salda l’integrità del Regno anche a livello di enti locali, attraverso la municipalizzazione dei servizi di pubblico interesse. Tuttavia, la deliberazione di municipalizzazione doveva comunque essere approvata dalla Giunta provinciale amministrativa,

---

<sup>4</sup> G. Vesperini, *Gli enti locali*, Bari-Roma, Laterza, 2004, p. 9.

<sup>5</sup> Ibidem.

accompagnata dal parere del Prefetto, trasmessa al Ministero dell'Interno e confermata da referendum popolare.

D'altra parte, data l'esigenza di proteggere l'unità e l'integrità della giovanissima Italia dalle spinte centrifughe, è comprensibile che sia stato adottato e impostato un sistema di vigilanza sugli enti locali che consentiva una vasta ingerenza governativa sulle amministrazioni locali. Queste erano considerate come "enti autarchici", organi cioè di amministrazione indiretta dello Stato, a base territoriale, che perseguivano interessi coincidenti con quelli statali e quindi da assoggettare a un penetrante controllo, di legittimità e di merito, in ossequio al principio dell'unitarietà dell'azione amministrativa.

Di qui una estesa funzione di vigilanza, quale controllo di legittimità, per la verifica della regolarità formale di tutte le delibere dei Consigli e delle Giunte, attribuita al Prefetto (o al sotto prefetto), che si esprimeva con il *visto* di legittimità o l'annullamento.

Secondo Giannini, la produzione giuridica del Regno d'Italia in materia di enti locali, dopo il 1903, rivela una progressiva tendenza espansionistica, per cui la legislazione dello Stato si sovrappose gradualmente alla legislazione comunale e, "disciplinando or questo or quel settore, tolse praticamente ai Comuni la possibilità di municipalizzare, se non in alcuni e assai ristretti campi. Formalmente la norma della legge del 1903 non era abrogata; materialmente era svuotata dall'interno di pratica possibilità di applicazione"<sup>6</sup>.

## **1.2. Il periodo fascista**

---

<sup>6</sup> M.S. Giannini, *I comuni*, cit., p. 35.

Durante il periodo fascista, il processo di espansione della legislazione statale a spese di quella degli enti territoriali accelerò ulteriormente, fino a sopprimere completamente le autonomie locali. Vesperini delinea efficacemente questa involuzione dell'ordinamento giuridico italiano, caratteristica del Ventennio, quando osserva che, in tale periodo, “sono soppressi tutti gli istituti democratici e di pluralismo politico: il sindaco, il presidente della provincia, i consigli comunali e provinciali sono sostituiti da uffici di nomina del governo; si inasprisce ulteriormente il regime dei controlli, fino a potersene contare centotrenta diversi tipi; si addossa ai comuni una pluralità di altri oneri finanziari”<sup>7</sup>. Di conseguenza, pur rimanendo ancora distinti dallo Stato e dotati di personalità giuridica, sia i comuni che le province divennero soggetti al controllo dei poteri centrali, come mai era accaduto in precedenza nell'ordinamento italiano.

Si segnalano, in particolare, il R.D. 2839 del 1923 e il R.D. 383 del 1927, per il cui tramite furono soppressi coattivamente circa 2000 Comuni di piccole dimensioni<sup>8</sup> senza adottare alcun criterio selettivo e senza alcuna consultazione delle popolazioni dei Comuni in procinto di scomparire dalla carta geografica. Il primo passo fu rappresentato dalla trasformazione del Comune di Roma in Governatorato, con R.D. 28 ottobre 1925, n. 1949. Dopo vari interventi normativi le funzioni amministrative e legislative municipali furono affidate ad un Governatore ed ad un Vicegovernatore nominati con decreto reale, coadiuvati da una Consulta di 12 membri nominati anch'essi con

---

<sup>7</sup> G. Vesperini, *Gli enti locali*, cit., p. 19.

<sup>8</sup> Questo dimostra, come anche a quel tempo esistesse, da parte del governo, la percezione del problema dell'eccessiva frammentazione dei comuni in unità di esigue dimensioni e si avvertiva l'esigenza di porvi rimedio. La soluzione attuata, tuttavia, fu di tipo autoritario e antidemocratico. Si veda: M.S. Giannini, *I comuni*, cit., p. 35 e ss.

decreto reale, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con quello delle Corporazioni.

Nel 1926 (legge 4 febbraio 1926, n. 237, e Regio Decreto Legge 3 settembre 1926, n. 1910), con la progressiva riduzione delle libertà democratiche, fu attuata la riforma podestarile e al podestà, nominato dal Re, furono assegnate anche le attribuzioni del consiglio e della giunta. Si mutò in tal modo e radicalmente l'assetto delle amministrazioni locali, con un ritorno al passato e cioè con il capo dell'amministrazione nominato dall'alto, ma con l'aggravante della mancanza della preventiva elezione popolare degli amministratori e della concentrazione di tutti i poteri in un'unica figura. Nella relazione alla legge è scritto che "l'abbandono del sistema elezionistico è il risultato della convergente azione di due fattori. Da un lato la constatazione delle condizioni miserevoli in cui versano i piccoli comuni e della incapacità assoluta dei medesimi a darsi delle amministrazioni appena rispondenti allo scopo. Dall'altro lato, il convincimento dottrinale che la rappresentanza debba essere intesa come una designazione di capacità e nulla più, e che quindi il sistema elezionistico, che ne è la conseguenza, sia da applicare soltanto nei casi nei quali esistono le condizioni per poter raggiungere quel risultato. Ma da scartarsi dove tali condizioni non esistono".

Per effetto delle nuove norme, tutte le funzioni in precedenza attribuite al Sindaco, alla Giunta ed al Consiglio erano conferite ad un unico organo, il Podestà, nominato con regio decreto reale per cinque anni e revocabile dal Ministro dell'Interno. Il Podestà era coadiuvato da una Consulta municipale composta da un numero di consultori non inferiore a 6 nominati con decreto prefettizio per un terzo direttamente

e per due terzi su designazione degli enti economici, dei sindacati e delle associazioni locali. Alla Consulta spettavano funzioni consultive su tutte le materie sottoposte al Podestà e su alcune materie obbligatorie indicate dalla stessa legge.

Il sistema podestarile fu progressivamente esteso a tutti i Comuni del Regno, con possibilità del Ministro dell'Interno di nominare uno o due vice-podestà a seconda che la popolazione fosse o no superiore a 100.000 abitanti; in questo progetto s'inserì anche la statalizzazione dei Segretari comunali. Il Testo Unico delle leggi comunali e provinciali, approvato con R.D. 3 marzo 1934 n. 383, diede atto delle rilevanti modifiche introdotte all'organizzazione ed al funzionamento degli enti locali dalla legislazione fascista e fotografò una situazione in cui i dipendenti, anche di livello più alto, avevano solo funzioni esecutive; le funzioni deliberative erano riservate in toto ai vertici politici. In particolare, ai sensi dell'art. 33 del TU, fu elevata a 3000 abitanti la soglia minima per l'istituzione di nuovi Comuni.

Nel complesso, come osserva Vesperini, una caratteristica dell'ordinamento degli enti locali, nell'epoca fascista, è che “all'aumento quantitativo dei compiti comunali e provinciali fa riscontro una costante e continua diminuzione qualitativa del grado di autonomia ad essi accordato”<sup>9</sup>.

### **1.3 La Costituzione repubblicana**

In antitesi al pregresso immobilismo e centralizzazione, caratteristici del periodo fascista, l'ordinamento repubblicano si è

---

<sup>9</sup> G. Vesperini, *Gli enti locali*, cit., p. 24.

caratterizzato per la sua strutturazione pluralistica, della quale le autonomie locali sono divenute, come era inevitabile, elemento fondamentale. Tuttavia, è opportuno soffermarsi brevemente sulle norme costituzionali che meglio esemplificano tale assunto.

All'articolo 5 la Costituzione dispone che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”, riconoscendo che l'ordinamento dello Stato articola in una pluralità di soggetti giuridici, tra i quali primaria importanza assumono le istituzioni locali che sono portatrici di autonomia. Vengono affermati, in tal modo, i due collegati principi dell'autonomia e del decentramento, ma ciò nell'ambito di un ordinamento unitario che ne costituisce il limite insuperabile ed originario, in uno Stato quindi che parte dall'alto verso il basso e non viceversa.

L'articolo 114, nella originaria formulazione, delineava il quadro istituzionale della Repubblica suddividendola in regioni, province e comuni, enti ai quali l'articolo 115 riconosce autonomia e così, parimenti, l'articolo 128 definisce le province ed i comuni “enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”<sup>10</sup>.

Le disposizioni ora ricordate sono valse tutte a conferire rilevanza costituzionale alle autonomie locali, laddove il termine “autonomia” vuol significare che deve essere riconosciuta agli enti locali la potestà di amministrare gli interessi che sono loro propri in una sfera di libertà; che deve esservi una ripartizione di compiti tra Stato ed enti

---

<sup>10</sup> L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Padova, CEDAM, 1995, p. 541. Il nuovo articolo 114, riformato con L. Cost. n. 3 del 18/10/2001, statuisce che la Repubblica “è costituita” dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato.

locali; che a questi va garantita una sufficienza di mezzi finanziari per metterli in grado di svolgere al meglio le funzioni di loro competenza.

#### **1.4 La legislazione repubblicana in materia di enti locali fino agli anni Novanta**

Il periodo in oggetto può essere suddiviso, secondo Vesperini, in tre parti, ad ognuna delle quali corrisponde una fase distinta nell'evoluzione dei rapporti tra poteri locali e amministrazione centrale dello Stato<sup>11</sup>:

1. La prima fase comprende i primi quindici anni dell'epoca repubblicana e si caratterizza, secondo l'autore, per "il contrasto tra la normativa costituzionale sulle autonomie regionali e locali e la permanenza di quasi tutti gli istituti dell'età fascista e di quella liberale"<sup>12</sup>.
2. La seconda fase si riferisce agli anni Sessanta del secolo scorso e in essa vengono poste le basi per l'attuazione dell'ordinamento regionale.
3. Nel corso della terza fase, che arriva agli anni Novanta, la produzione giuridica del legislatore nazionale e dei legislatori regionali incide sensibilmente sulle relazioni tra poteri locali e centrali, che "si modificano, in modo profondo, sotto il profilo dei principi regolatori, dei soggetti che ne sono parte, dei singoli segmenti nei quali questi rapporti si articolano"<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> G. Vesperini, *Gli enti locali*, cit., p. 25 e ss.

<sup>12</sup> Ivi, p. 25.

<sup>13</sup> Ibidem.

Nel quarantennio considerato viene superato il modello amministrativo fondato sulla superiorità dei poteri centrali e si assiste a un sostanziale sviluppo delle autonomie di base. Si citano, di seguito, le principali norme vigenti in questo periodo in materia di enti locali e la loro evoluzione.

Il sistema elettorale, ordinamentale e di governo degli enti locali ripristinato nel dopoguerra si è mantenuto pressoché immutato, tranne le limitate modifiche introdotte con il T.U. 1960, n. 570<sup>14</sup>, fino alla riforma quadro dell'8 giugno 1990 e a quella subito successiva del sistema elettorale, introdotta con la legge n. 81 del 1993, che prevede la elezione del capo dell'amministrazione locale direttamente dal popolo. Prima di questa legge, l'elezione del sindaco era regolata dall'articolo 5 del T.U. 1960 dal quale si evinceva che il legislatore si era preoccupato perché la nomina del sindaco avvenisse con la massima sollecitudine, in modo da lasciare scoperta la carica il minor tempo possibile. Era stabilito, infatti, che il sindaco fosse eletto nella prima seduta del nuovo consiglio comunale dopo la convalida degli eletti e, qualora il posto si fosse reso vacante durante il quinquennio di durata dell'amministrazione, nella prima seduta della prima sessione successiva alla vacanza, oppure in apposita seduta straordinaria.

La Carta Europea dell'Autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1989 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, recepita dall'ordinamento italiano con legge 30 dicembre 1989, n. 439, afferma

---

<sup>14</sup> L'art. 8 del T.U. 1960, n. 570, introduce nuove disposizioni in materia di rinnovo dei consigli comunali prima della scadenza quadriennale delle nomine, in caso di dimissioni di almeno la metà dei membri oppure di variazione della popolazione comunale di almeno un quarto, dovuta a modifiche territoriali; viene inoltre abrogato, contestualmente, l'art. 280 del T.U. 1915, n. 148, che disciplinava la stessa materia.

all'art. 3 il diritto all'autonomia locale, che consiste nella "capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante d'affari pubblici".

Nel 1990, la legge di riforma 8 giugno 1990, n. 142, ha fornito agli enti locali nuove strutture e nuove procedure, recependo in larga misura le istanze autonomistiche tracciate in sede europea. Alcuni dei punti rilevanti di tale normativa sono:

- l'incentivazione dei processi di fusione tra Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, anche attraverso la formula dell'unione, quale tappa intermedia per giungere alla fusione;
- lo sviluppo delle forme d'associazione e collaborazione tra Comuni, attraverso le convenzioni, i consorzi, le unioni e gli accordi di programma;
- la nuova disciplina delle Comunità montane.

Il nucleo originario individuato dalla L. 142/1990 è rafforzato dalla L. 59/1997 (cd. Bassanini I) in virtù del principio di sussidiarietà, poi recepito nel D.Lgs. 112/1998 e dalle successive leggi Bassanini.

La L. 25 marzo 1993 n.81, come si è anticipato in precedenza, ha portato alla revisione dei sistemi elettorali relativi all'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia per rendere più semplice la formazione degli organi esecutivi eletti direttamente dai cittadini e arrivare alla costituzione d'organi di governo locali stabili.

Infine, con la legge 30 aprile 1999, n. 120, il legislatore è intervenuto a modificare il tessuto normativo della legge elettorale del

1993 in quei punti che, alla prova dei fatti, si erano rivelati poco confacenti alla filosofia della riforma elettorale, volta a conferire durata e stabilità ai governi locali.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **LA REALTA' DEI PICCOLI COMUNI**

#### **PROBLEMI E OPPORTUNITA'**

### **2.1 I piccoli comuni**

In Italia vi sono migliaia di comuni piccoli e medio-piccoli, provvisti di specifiche potenzialità: ad esempio la qualità sociale ed ambientale, oppure l'immagine e la reputazione, i beni storico-culturali o, ancora, la caratterizzazione produttiva, il grado di specializzazione delle competenze presenti, il grado di partecipazione degli attori privati o della pubblica amministrazione alla attuazione delle politiche di sviluppo. Valorizzare queste potenzialità diventa una

straordinaria occasione di sviluppo non solo per i singoli territori ma per l'intero Paese.

Per quanto concerne le caratteristiche che un centro municipale debba avere per essere considerato “piccolo ” è evidente come sia la dimensione demografica a definire per prima i piccoli comuni e a determinare gran parte dei problemi che li affliggono, dovuti spesso – come si vedrà – alla difficoltà di garantire la fornitura di servizi efficienti a un bacino d'utenza troppo limitato. Gran parte dei comuni italiani conta solo poche migliaia di abitanti, e sono centinaia, soprattutto nelle aree montane e insulari, quelli che non superano i 1000 residenti. Un'analisi dei problemi che interessano i centri minori e delle possibili strade per un loro rilancio implica perciò necessariamente una delimitazione del campo d'azione, pur nella consapevolezza di affiancare realtà dalle caratteristiche fortemente diverse, anche se accomunate da un peso demografico simile<sup>15</sup>. Il peso dei piccoli comuni, nel contesto italiano, risulta evidente nella seguente tabella:

**Tab. 1 Distribuzione dei comuni italiani secondo la dimensione demografica**

---

<sup>15</sup> Si veda: R. Bernardi, S. Salgaro e C. Smiraglia C. (a cura di), *L'evoluzione della montagna italiana fra tradizione e modernità*, Bologna, Patron, 1994; A. Golini, A. Mussino e M. Savioli, *Il malessere demografico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000.

	fino a 3.000	%	3.001 - 5.000	%	5.001 - 15.000	%	Oltre 15.000	%	totale	%
Piemonte	982	<b>81,4</b>	95	7,9	85	7,0	44	3,6	1206	100
Valle d'Aosta	68	<b>91,9</b>	5	6,8	0	0,0	1	1,4	74	100
Lombardia	883	<b>57,1</b>	270	17,5	301	19,5	92	6,0	1546	100
Trentino-Alto Adige	274	<b>80,8</b>	38	11,2	20	5,9	7	2,1	339	100
Veneto	214	36,8	115	19,8	204	35,1	48	8,3	581	100
Friuli-Venezia Giulia	135	<b>61,6</b>	27	12,3	50	22,8	7	3,2	219	100
Liguria	165	<b>70,2</b>	18	7,7	41	17,4	11	4,7	235	100
Emilia-Romagna	93	27,3	72	21,1	129	37,8	47	13,8	341	100
Toscana	92	32,1	49	17,1	95	33,1	51	17,8	287	100
Umbria	46	50,0	17	18,5	14	15,2	15	16,3	92	100
Marche	140	56,9	39	15,9	47	19,1	20	8,1	246	100
Lazio	206	54,5	53	14,0	73	19,3	46	12,2	378	100
Abruzzo	221	<b>72,5</b>	32	10,5	37	12,1	15	4,9	305	100
Molise	117	<b>86,0</b>	7	5,1	9	6,6	3	2,2	136	100
Campania	250	45,4	88	16,0	135	24,5	78	14,2	551	100
Puglia	52	20,2	35	13,6	98	38,0	73	28,3	258	100
Basilicata	72	55,0	25	19,1	29	22,1	5	3,8	131	100
Calabria	243	<b>59,4</b>	83	20,3	63	15,4	20	4,9	409	100
Sicilia	116	29,7	83	21,3	126	32,3	65	16,7	390	100
Sardegna	261	<b>69,2</b>	55	14,6	45	11,9	16	4,2	377	100
<b>Italia</b>	<b>4630</b>	<b>57,2</b>	<b>1206</b>	<b>14,9</b>	<b>1601</b>	<b>19,8</b>	<b>664</b>	<b>8,2</b>	<b>8101</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione Formez<sup>16</sup> su dati ISTAT - 2005

Si osserva che la percentuale dei comuni italiani con un numero di abitanti non superiore a 3000 è pari al 57,2% del totale e che vi sono regioni come il Molise, il Piemonte, il Trentino e la Valle d'Aosta in cui tale percentuale supera l'80%. Da un punto di vista geografico, si evince che la localizzazione della grande maggioranza dei piccoli comuni presenti sul territorio italiano si concentra nelle regioni con la maggior estensione di aree montuose, sia alpine, che appenniniche. Le regioni con la minore percentuale di centri con meno di 5000 abitanti sono caratterizzate, in genere, da un gran numero di cittadine con profonde radici storiche, distribuite armonicamente tra le colline del centro o nelle pianure del settentrione. A queste vanno aggiunte le grandi regioni agricole del sud (Puglia e Sicilia), il cui territorio è modellato dalla storia di un insediamento agricolo fatto di latifondi e di grossi e popolosi centri, dai quali i salariati partivano ogni mattina alla volta dei campi coltivati. Al contrario, nelle pianure

<sup>16</sup> Il Formez è un istituto operante a livello nazionale, che fa capo al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio. L'istituto fornisce assistenza tecnica e servizi di formazione e informazione rivolti specialmente alle amministrazioni locali.

del nord, le migliaia di minuscoli borghi sorti intorno alle cascate sparse per le campagne costituiscono oggi il nucleo dei molti piccoli comuni delle aree rurali più tipiche del Piemonte e della Lombardia.

Si deve tener presente, inoltre, che all'interno di una stessa regione la distribuzione della popolazione sul territorio è raramente omogenea: vi sono infatti quasi ovunque, nel territorio nazionale, aree montuose caratterizzate da una cospicua presenza di comuni con poche migliaia di abitanti, mentre è in pianura – specie nei dintorni di città di ragguardevoli dimensioni – e lungo le coste che si concentrano in prevalenza gli insediamenti più popolosi<sup>17</sup>.

## **2.2 Problemi e opportunità**

Un aspetto particolarmente preoccupante della realtà dei piccoli comuni è dato dalla perdita di popolazione dovuta a fenomeni di urbanizzazione che, negli scorsi decenni, è conseguita all'esodo dei giovani verso i centri urbani di maggiori dimensioni, che offrono ed offrono tuttora migliori opportunità di lavoro, e dal conseguente drammatico invecchiamento della popolazione residua. Jean-Bernard Charrier<sup>18</sup> fa notare come l'esodo rurale sia molto selettivo e riguardi, prevalentemente, persone all'inizio della vita attiva, che lasciano il paese d'origine al termine degli studi, dopo avere svolto gli obblighi di leva o in occasione del matrimonio. Orienti aggiunge che “la diminuzione di popolazione ha riguardato principalmente le fasce di

---

<sup>17</sup> Si veda: E. Racca, *Le buone azioni per diventare grandi*, Il Sole-24 Ore-Guida agli enti locali, n. 26, 2 luglio 2005, p. 11 e ss.; E. Racca e P. Racca, *I piccoli Comuni alla prova della sopravvivenza*, Il Sole-24 Ore-Guida agli enti locali, n. 13, 1 aprile 2006, p. 11 e ss.

<sup>18</sup> J.B. Charrier, *Geografia dei rapporti città- campagna*, Milano, Franco Angeli, 1991, p. 60.

età giovane, con conseguenti fenomeni come il calo di natalità, la diminuzione della consistenza dei nuclei familiari (tradizionalmente assai numerosi), la chiusura delle strutture scolastiche dell'obbligo ed il calo di produttività, soprattutto delle attività primarie, causa il rilevante invecchiamento della popolazione in generale e di quella attiva in particolare”<sup>19</sup>.

La riduzione degli abitanti comporta, di conseguenza, una perdita di sostenibilità economica - dovuta alla mancanza di un adeguato bacino d'utenza - di gran parte dei servizi essenziali per il buon funzionamento di una comunità: scuole, stazioni ferroviarie, uffici postali, polizia municipale, sanità e assistenza agli anziani, ecc.<sup>20</sup> Al degrado sociale dovuto al decremento della popolazione e alla rarefazione dei servizi nei piccoli comuni si accompagna quasi sempre un degrado di tipo ambientale, causato perlopiù dalla mancanza di manutenzione del territorio montano e rurale, un tempo luogo di lavoro di migliaia di persone e ora spesso abbandonato a una natura che se ne riappropria in modo disordinato<sup>21</sup>.

Tra le conseguenze più immediate della perdita di popolazione da parte di un comune c'è la progressiva rarefazione dei servizi forniti ai residenti superstiti. La riduzione del bacino d'utenza costringe gli enti fornitori di servizi pubblici (poste, servizi amministrativi, ecc) a chiudere gli uffici dei centri più piccoli, ottimizzando di solito il servizio tramite il raggruppamento di più comuni.

---

<sup>19</sup> A. Orienti in R. Bernardi, S. Salgaro e C. Smiraglia C. (a cura di), *L'evoluzione della montagna italiana fra tradizione e modernità*, cit., p. 447.

<sup>20</sup> J.B. Charrier, *Geografia dei rapporti città- campagna*, cit.

<sup>21</sup> E. Saraceno, *Il problema della montagna*, Milano, Franco Angeli, 1993.

Il turismo, che pure rappresenta una delle principali attività economiche del Paese, può non essere l'unica chiave per la valorizzazione e la sopravvivenza dei piccoli comuni, anche perché vi giocano, oltre alla stagionalità, alcuni fattori di ordine ambientale, artistico e climatico che non sono ugualmente presenti in tutto il territorio italiano. Il sostegno ai piccoli comuni deve perciò provenire anche da altre fonti e, in particolare, dai progetti e dalla legislazione di enti istituzionali come lo Stato e le regioni, che offrano incentivi e che incoraggino forme di cooperazione e di associazionismo tali da costituire rilevanti economie di scala<sup>22</sup>. La cooperazione, nella realtà dei piccoli comuni, risponde ad una pluralità di obiettivi, può assumere diverse forme e raggiunge la massima intensità nell'istituto dell'unione, così come è prevista nell'ordinamento italiano. A questa importante materia, che costituisce l'argomento principale della tesi, e alle norme che la regolano, è interamente dedicato il prossimo capitolo.

---

<sup>22</sup> E. Racca, *Le buone azioni per diventare grandi*, cit., p. 14 e ss.; G. Di Iasio, *I piccoli enti trovano il seme della crescita*, *Il Sole-24 Ore-Guida* agli enti locali, n. 14, 13 aprile 2002, p. 7 e ss.

## **CAPITOLO TERZO**

### **L'UNIONE DEI COMUNI**

#### **3.1 Le norme che disciplinano l'unione dei comuni**

##### **3.1.1 Introduzione**

Nel panorama giuridico italiano, gli scorsi anni '90 e gli inizi del nuovo secolo sono stati caratterizzati dalla volontà del legislatore di ridisegnare le istituzioni pubbliche. E' stata riservata molta attenzione alla distribuzione dei poteri tra i livelli di governo già esistenti. Il

processo, che si sviluppa da tempo con produzione di norme di livello sia ordinario sia costituzionale, è stato definito con il nome, più o meno appropriato, di federalismo. In questo percorso si è inserita anche l'aspirazione a rafforzare organismi già esistenti, soprattutto i Comuni di minori dimensioni, tramite l'istituto dell'unione di cui, nei prossimi paragrafi saranno approfonditi i fondamenti giuridici, le difficoltà di applicazione pratica e i benefici per le amministrazioni comunali e per i cittadini.

### **3.1.2 Legge 3 agosto 1999, n. 265 (Vigneri-Napolitano)**

Questa legge, poi confluita nel successivo d.lgs. 267/2000 (TUEL), ha ritoccato la l. 8 giugno 1990 n.142, introducendo alcune nuove disposizioni. Le principali novità della legge sono<sup>23</sup>:

- riconoscimento di una più ampia autonomia degli enti locali (art. 2), all'interno della quale assumono rilievo centrale l'autonomia statutaria e quella regolamentare;
- l'atteggiamento di favore verso la gestione sovracomunale di funzioni di competenza di più enti locali (art. 6), che si è concretizzata nell'incentivazione delle fusioni e delle unioni di

---

<sup>23</sup> Cfr. A. Vigneri e S. Riccio (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali e status degli amministratori - Commento agli articoli della legge n. 265/1999*, Rimini, Maggioli Editore, 1999.

Comuni; inoltre, secondo l'art. 6, non è più necessario che l'unione sia preordinata alla fusione<sup>24</sup>.

- la nuova disciplina giuridica delle comunità montane (art. 7);
- la delega al Governo per l'adozione di un testo unico di coordinamento delle disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e delle loro forme associative (art. 31).

Il secondo punto, relativo alla gestione sovracomunale di funzioni condivise, riflette la volontà del legislatore di aumentare le possibilità di collaborazione tra gli enti locali, sopperendo alle carenze dei comuni più piccoli e abolendo alcuni importanti limiti previsti dalla l. 8 giugno 1990 n.142.

### **3.1.3 Il d. lgs. 267/2000 (TUEL)**

Con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che reca il “Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali” (TUEL), il Governo ha dato attuazione al disposto contenuto nell'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, che disponeva l'incarico al Governo di adottare il Testo Unico entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge. Con tale norma, l'Esecutivo aveva ricevuto la delega per redigere ed emanare un *corpus* normativo omogeneo, nel quale è stata raccolta e coordinata l'ingente produzione legislativa degli ultimi 10 anni in materia di Enti Locali, gettando le fondamenta per un ulteriore avanzamento del federalismo, in attuazione dei principi di sussidiarietà. Le principali

---

<sup>24</sup> Obbligo che, precedentemente a questa legge, aveva seriamente ostacolato l'opzione per questa forma associativa da parte dei comuni; sono inoltre scomparsi i limiti dimensionali e di vicinanza dei comuni stessi, previsti dall'originario art. 26 della L. 142/1990.

novità del nuovo TUEL riguardano l'adeguamento degli statuti e regolamenti sia dei Comuni che delle Province, la responsabilizzazione diretta dei dirigenti, i tributi Locali, le assunzioni di personale (per cui gli Enti Locali disporranno di un' ampia autonomia), i bilanci e i controlli.

In particolare, il testo unico raccoglie le seguenti norme:

— il *R.D. 3 marzo 1934 n. 383* (testo unico della legge comunale e provinciale) relativamente alle disposizioni mantenute in vigore dall'art. 64 della L.142/1990;

— la *L. 10 febbraio 1953, n. 62* (c.d. Legge Scelba), con la quale si è disciplinata la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali nonché della *Commissione di controllo sull'amministrazione regionale e del Comitato per il controllo sulle province* articolato in forma decentrata per il controllo sugli atti dei Comuni;

— la *L. 8 giugno 1990, n. 142*, commentata in precedenza, che costituisce la prima legge fondamentale in materia di ordinamento delle autonomie locali;

— il *D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77* recante l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;

— la *L. 15 marzo 1997, n. 59* (cd. Bassanini 1) recante la delega per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, inclusi i relativi decreti di attuazione;

— la *L. 15 maggio 1997, n. 127* (cd. Bassanini bis) recante misure urgenti per lo snellimento sia dell'attività amministrativa preparatoria che dei procedimenti di decisione e di controllo.

— la *L. 3 agosto 1999, n. 265* (Vigneri-Napolitano), commentata in precedenza.

Il TUEL è stato organizzato sistematicamente, in quattro grandi aree:

- Ordinamento istituzionale (artt. 1-148).
- Ordinamento finanziario e contabile (artt. 149- 269).
- Associazioni degli enti locali (artt. 270-272).
- Disposizioni transitorie ed abrogazioni (artt. 273-275).

Per quanto concerne i soggetti destinatari, l'art. 2 del TUEL effettua una *individuazione ricognitiva* dei soggetti destinatari della disciplina legislativa, intendendo per enti locali:

- i **Comuni**;
- le **Province**;
- le **Città metropolitane**;
- le **Comunità montane**;
- le **Comunità isolane**;
- le **Unioni di Comuni**.

Salvo diverse disposizioni, le norme del testo unico si ritengono applicabili anche ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione dei consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

## **NORME GENERALI**

Il Testo Unico detta le norme per l'ordinamento di tutti gli Enti Locali. Per le regioni a statuto speciale, le norme contenute nel Testo Unico cedono il passo alle disposizioni contenute negli Statuti Regionali. La normativa evidenzia l'autonomia delle comunità Locali

che sono ordinate in comuni e province; i comuni sono gli Enti Locali che rappresentano le comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo; le province e le città metropolitane (ente locale intermedio tra la Regione e i comuni) promuovono e coordinano lo sviluppo economico e sociale.

L'autonomia degli Enti Locali si concretizza nelle seguenti forme: statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria (queste due ultime forme nell'ambito delle leggi di coordinamento in materia di "Finanza Pubblica").

Comuni e Province sono i titolari di funzioni proprie e di funzioni conferite dallo Stato e/o dalle Regioni; in tema di rapporti con le Regioni si evidenzia il principio che la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita dalle Regioni ai Comuni, alle Province alle comunità montane con esclusione di tutte le materie che richiedono l'esercizio diretto a livello regionale. A questo riguardo, le leggi regionali si dovranno conformare al Testo Unico.

La legge o gli statuti regionali dovranno dettare i principi della cooperazione tra gli Enti Locali e tra questi e la Regione per realizzare un efficiente sistema delle autonomie Locali.

Il metodo della programmazione dovrà costituire il punto di riferimento essenziale. La Regione indica gli obiettivi, anche sulla base delle proposte dei comuni, delle province, delle unioni e delle comunità montane e, su questa base, fissa gli strumenti di programmazione e pianificazione degli Enti Locali per l'attuazione dei programmi regionali e per ripartire, in questo modo, le risorse per gli investimenti delle autonomie Locali.

## **FORME ASSOCIATIVE DEGLI ENTI LOCALI**

A questa materia, come si è visto, sono dedicati gli artt. 30 - 35 del TUEL. Tra le forme associative previste dal testo unico per la gestione associata di servizi si annoverano le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato di funzioni e gli accordi di programma.

Posto che il Comune rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo, i piccoli Comuni, considerati singolarmente, spesso non hanno i mezzi e le risorse per sviluppare la propria comunità. Tuttavia, oggi l'obiettivo è raggiungibile, pur mantenendo la propria diversità, poiché il TUEL consente di lavorare insieme agli altri Comuni, condividendo fondi, risorse umane, strutture ed innovazioni tecnologiche.

L'associazionismo, in base alla legislazione vigente, significa infatti:

- Razionalizzare l'utilizzo delle risorse
- Ottenere economie di scala sui servizi
- Migliorare ed incrementare i servizi al cittadino
- Diminuire l'incidenza della tassazione
- Ottenere contributi economici straordinari
- Diventare competitivi
- Mantenere la propria autonomia ed identità
- Acquisire voce e peso nelle scelte di sviluppo

### 3.2 Le unioni di Comuni<sup>25</sup>

L'unione di Comuni, prevista all'art. 32 del TUEL, figura tra gli strumenti sensibili alle problematiche dei piccoli Comuni, ma non si limita ad essi. Con l'unione, infatti, si possono risolvere problemi di portata più generale, quali la corrispondenza (*fiscal equivalence*) tra costi e benefici dell'attività governativa locale e, quindi, la riduzione degli effetti di traboccamento (*spillovers*) della spesa pubblica locale.

Avendo di mira simili risultati, l'unione si rivela confacente anche ad aree urbane e metropolitane popolate da milioni di abitanti. Si tratta di una forma associativa alla quale viene riconosciuta personalità giuridica, nonché la qualifica di ente locale (artt. 2 e 32, TUEL), così come a Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane e Comunità isolate. La Costituzione, nel nuovo Titolo V, indica peraltro come livelli di governo (ossia “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”) soltanto province, Comuni e città metropolitane, oltre naturalmente le Regioni (art. 114).

L'unione di Comuni è costituita da due o più Comuni “di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza” (art. 32, comma 1). Inoltre, l'Unione ha potestà regolamentare “per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate” (art. 32, comma 4). Ne emerge che, con la decisione di dare vita ad un'unione, i Comuni si dimostrano interessati a formare un nucleo federale di responsabilità e competenze, problematica connessa con la semplificazione amministrativa e con i costi di adempimento

---

<sup>25</sup> Si veda: A. Cacace, E. Fontana e S. Minieri, *Il Comune: ordinamento, contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, Parte X, Cap. 3, Par. 4; R. Sangiuliano, *Diritto degli Enti Locali*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, Parte I, Cap. 5.

che la pubblica amministrazione, nel suo complesso, impone agli operatori spogliandosi di poteri originariamente loro assegnati.

E' evidente che l'intento della disciplina contenuta nell'art. 32 del TUEL è quello di creare una sede istituzionale di secondo livello, cui affidare la gestione associata di funzioni comunali: un ente locale diffuso su tutto il territorio, posto permanentemente al servizio di tutte le tipologie di Comuni, una struttura costituita appositamente dai partner per gestire il loro rapporto collaborativo.

Più che puntare su improbabili fusioni, che si scontrano spesso con la geografia dei luoghi ed ancora più spesso con le caratteristiche sociali e storiche di ciascun comune, il legislatore ha cercato di eliminare gli ostacoli che impediscono di fatto l'affermazione di forme statali di cooperazione mirate a rafforzare i legami orizzontali tra i Comuni, attribuendo alla Regione il compito di svolgere la funzione amalgamante. Rispetto all'originaria disciplina dell'art. 26 della L. 142/90, l'unione di Comuni non è più finalizzata alla loro fusione; i Comuni potranno dunque convivere e cooperare senza essere costretti a fondersi.

Possono fare parte di un'unione di Comuni sia i grandi sia i piccoli enti che siano di norma confinanti; tuttavia, a differenza della normativa precedente i comuni non devono necessariamente appartenere alla stessa Provincia.

L'art. 32 del TUEL precisa che l'Unione di Comuni è un ente locale, con attribuzione contestuale della personalità giuridica a norma dell'art. 11 C.C. Tale indicazione è peraltro esplicitata già nell'art. 2 del T.U.E.L. che annovera tra gli enti locali anche le Unioni di Comuni<sup>26</sup>. La determinazione della natura giuridica dell'Unione è

---

<sup>26</sup> E. Maggiora, *Commento all'art. 32*, in *V. Italia, Testo unico degli enti locali*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 186.

funzionale all'individuazione del regime giuridico da applicare a questo ente. Ai termini della Costituzione, infatti, solo l'ente locale può essere destinatario della delega di funzioni amministrative regionali o dell'attribuzione di funzioni esclusivamente locali nelle materie di competenza regionale (art. 118 Cost.); solo a un siffatto ente può inoltre riferirsi la disciplina del controllo di cui all'art. 130 Cost.

Ai fini pratici, inoltre, tale definizione consente di applicare all'unione di Comuni tutte le disposizioni di principio concernenti gli enti locali, senza che occorran ulteriori precisazioni o disposizioni di rinvio. Ciò è anche evidenziato dal comma 5 dell'art. 32 T.U.E.L., secondo cui alle Unioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.

L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti, con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie (art. 32, comma 2, T.U.E.L.).

Allo statuto è affidato il compito di definire l'assetto degli organi dell'Unione e le modalità della loro costituzione ed elezione. Nello statuto devono altresì essere specificate:

- le funzioni da gestire in forma associata;
- le modalità di acquisizione ed utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali occorrenti.

L'Unione di Comuni ha potestà regolamentare che, in particolare, concerne (art. 32, comma 4, T.U.E.L.):

- la disciplina della propria organizzazione;
- lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate;
- i rapporti anche finanziari con i Comuni.

Fra gli organi politici dell'unione, il Presidente é espressamente previsto dall'art. 32, comma 3 del TUEL, e dovrà essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati. Gli altri organi dovranno essere individuati e disciplinati dallo statuto, tenendo presenti due vincoli:

- i componenti devono essere scelti tra gli amministratori (di Consiglio e di Giunta) dei Comuni associati;
- dovrà essere garantita la rappresentanza delle minoranze.

L'art. 32 del TUEL stabilisce che si applicano alle unioni dei Comuni le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati, semplificando così le procedure di accertamento e riscossione ed evitando inutili passaggi attraverso i Comuni impositori. Le Regioni, anche attraverso incentivazioni finanziarie, stimolano gli enti Locali alla gestione associata dei servizi e funzioni, da parte di Comuni. Le regioni possono prevedere la definizione di ambiti ottimali di gestione e l'esercizio delle funzioni in modo associato, tenendo presente che le unioni dei Comuni sono, secondo il TUEL, enti locali costituiti allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni.

L'Unione è quindi un ente istituito dai Comuni con piena capacità operativa, la cui creazione può comportare vantaggi e svantaggi, che possono essere sintetizzati come segue:

<b>Vantaggi</b>	<b>Svantaggi</b>
Ha grande flessibilità ed	È un ente aggiuntivo e comporta

autonomia	spese aggiuntive
Ha capacità operativa su tutte le funzioni comunali	È efficiente solo se multifunzionale
Rappresenta i Comuni dal punto di vista economico e politico	Rimane soggetto ad influenze di tipo politico come ogni ente locale
Non prevede l'obbligo di fusione tra Comuni associati	

### 3.2.1 La riforma costituzionale del 2001 e la legge 131/2003

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, giunta a conclusione del processo di riorganizzazione in senso autonomista e federale della Repubblica - iniziato nel 1989 con la Carta europea dell'autonomia locale, e concretizzato in buona parte con i trasferimenti di funzioni e compiti previsti nelle leggi "Bassanini" - ha ridisegnato le competenze degli enti locali.

Sul sistema normativo che, come si è visto, era già decisamente orientato verso l'associazionismo tra i Comuni, si è infatti innestata la riforma costituzionale del 2001: il nuovo art. 118, in particolare, ha codificato a livello costituzionale i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Impiegando il primo principio (sussidiarietà) come criterio di organizzazione dei pubblici poteri e di distribuzione delle funzioni, il legislatore costituzionale ha attribuito tutte le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che – per assicurarne un esercizio unitario – si renda

necessario conferirle a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. E' un sistema di cooperazione interistituzionale all'interno del quale la sussidiarietà funge da criterio dinamico di allocazione delle funzioni e delle risorse al livello più adeguato<sup>27</sup>.

Premesso che, per realizzare sinergie ed economie di scala, l'ordinamento predispone, come si è visto, varie forme associative, tra le quali l'Unione di Comuni è quella dotata delle maggiori potenzialità in termini di integrazione, ne risulta chiaramente l'importanza, per i Comuni, di trasferire alle Unioni esistenti, ed a quelle da istituire, il maggior numero di funzioni, in modo che le leggi statali e regionali di attuazione dell'art. 118 Cost. possano contare già sull'esistenza di un ambito territoriale adeguato alla gestione delle funzioni conferite dalle medesime leggi di settore. In tal modo, non si renderà necessario il ricorso alla loro allocazione in capo ai diversi livelli di governo previsti dall'ordinamento, come la Città Metropolitana, la Provincia, la Regione o lo Stato.

Il 10 giugno 2003 è stata pubblicata, dopo quasi un anno dalla sua presentazione alle Camere da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli Affari regionali (La Loggia) la legge 5 giugno 2003, n. 131 concernente le "Disposizioni per l'adeguatezza dell'Ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". La legge n. 131 si compone di dodici articoli che recano le disposizioni per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte al titolo V, parte II, della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dettando le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle regioni e degli enti locali.

---

<sup>27</sup> F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 409 e ss.

Questa legge rappresenta certamente un passaggio molto significativo nel processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001, e comprende, in particolare, alcune disposizioni di indubbio interesse per le Autonomie locali:

- art. 2: la disposizione contempla la delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per la revisione del Testo Unico e delle norme in materia di enti locali, in aderenza al nuovo quadro costituzionale;
- art. 4: la disposizione rafforza il potere statutario e regolamentare dell'ente locale, rimarcando la riserva di competenza prevista in Costituzione della potestà regolamentare in ordine all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni amministrative esercitate dall'ente locale;
- art. 7: è la disposizione di disciplina di prima attuazione dell'art. 118 della Costituzione, che sancisce la necessità di un percorso concordato nell'ambito della Conferenza unificata per il passaggio di competenze da Regioni a Province e Comuni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La norma contempla, inoltre, la possibilità di nominare un componente della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti da parte del Consiglio delle Autonomie locali, ove costituito, oppure dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle Associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. E', inoltre, prevista la possibilità da parte degli enti locali, tramite il Consiglio delle

autonomie locali, di formulare richieste di pareri alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica.

La 131/2003 ha consentito ai Comuni di procedere più celermente all'attuazione della riforma costituzionale, esercitando pienamente l'autonomia normativa ad essi riconosciuta.

### **3.2.2 I contributi statali**

Il Decreto 1 settembre 2000, n. 318, è il regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali; esso è composto dai seguenti sette articoli:

- Art. 1, ripartizione dei contributi complessivi;
- Art. 2, contributo per l'esercizio associato di funzioni comunali;
- Art. 3, determinazione dei contributi per le unioni dei Comuni in base alla popolazione;
- Art. 4, determinazione dei contributi per le unioni dei Comuni in base al numero degli enti associati;
- Art. 5, determinazione dei contributi per le unioni dei Comuni e le Comunità montane in base ai servizi esercitati in forma associata;
- Art. 6, contributi per le fusioni di Comuni;
- Art. 7, disposizioni finali e transitorie.

Il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che ai Comuni derivanti da procedure di fusione, alle unioni di Comuni ed alle Comunità montane

svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali spettano rispettivamente il 15, il 60 ed il 25 per cento del totale dei fondi erariali destinati annualmente agli enti locali, in base alle disposizioni di legge vigenti. Questo rappresenta un notevole punto a favore delle unioni di Comuni, che possono usufruire di una percentuale maggiore dei fondi destinati.

Il comma 1 dell'art. 2 chiarisce in base a quali criteri è attribuito un contributo ovvero:

- in base alla popolazione delle unioni dei Comuni;
- in base al numero di Comuni facenti parte dell'Unione;
- in base ai servizi esercitati in forma associata.

Il comma 2 dello stesso articolo sottolinea che, se si dovesse verificare che tutti i Comuni costituenti un'Unione facciano parte di una stessa Comunità Montana, allora i contributi erogati in base ai servizi esercitati in forma associata subiscono una riduzione del 10%.

Il comma 3 fa presente che là dove l'Unione di Comuni coincida esattamente con gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni, individuati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, allora i contributi attribuiti in base alla popolazione ed in base al numero di Comuni facenti parte dell'Unione sono aumentati del 5%.

Il comma 5 dell'art. 2 è estremamente attuale, data la scarsa disponibilità di fondi destinata alle unioni: esso afferma, infatti, che in caso di insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle unioni e delle funzioni comunali esercitate in forma associata dalle Comunità montane, il contributo spettante ai singoli enti come determinato a norma del presente decreto è proporzionalmente ridotto.

L'art. 3 può essere riassunto schematicamente e riguarda la determinazione dei contributi in base alla popolazione facente parte dell'Unione. A meno che non vari il numero di Comuni facenti parte dell'Unione, esso è rideterminato ogni 10 anni.

**Schema delle percentuali da applicare per la determinazione dei contributi alle unioni in base alla popolazione**

5%	Popolazione complessiva sino a 3.000 abitanti
6%	Popolazione complessiva da 3.001 a 5.000 abitanti
7%	Popolazione complessiva da 5.001 a 10.000 abitanti
8%	Popolazione complessiva da 10.001 a 15.000 abitanti
9%	Popolazione complessiva da 15.001 a 20.000 abitanti
5%	Popolazione complessiva da 20.001 a 30.000 abitanti
3%	Popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti

Anche l'art. 4 si presta ad essere rappresentato schematicamente, e riguarda la determinazione dei contributi, per le unioni dei Comuni, in base al numero degli enti associati. Tali contributi vengono rideterminati solamente a seguito di variazione del numero dei Comuni che costituiscono l'Unione.

**Schema delle percentuali da applicare per la determinazione dei contributi alle unioni in base al numero degli enti associati**

5%	Per le unioni di Comuni costituite da due Comuni
7%	Per le unioni di Comuni costituite con un massimo di 4 Comuni
8%	Per le unioni di Comuni costituite con un massimo di 10 Comuni
10%	Per le unioni di Comuni costituite con oltre 10 Comuni

L'art. 5 riguarda la determinazione dei contributi per le unioni dei Comuni e per le Comunità montane, in base ai servizi esercitati in forma associata. Degno di nota è, in particolare, il comma 5, nel quale si afferma che la percentuale del contributo è elevata del 5% per le spese certificate relative al servizio di anagrafe e stato civile e del 5% per le spese certificate relative all'ufficio tecnico. La percentuale di incremento spetta anche se l'esercizio associato riguarda solo tali servizi. Mediante apposita certificazione, il contributo è rideterminato ogni triennio, sulla base dei dati relativi alle spese correnti ed in conto capitale impegnate per i servizi esercitati in forma associata attestate dalle unioni di Comuni e dalle Comunità montane, nonché in relazione al miglioramento dei servizi misurato sulla base di parametri fissati con il decreto, di cui al comma 2 dello stesso articolo. Il contributo è comunque rideterminato a seguito di variazione del numero dei servizi esercitati in forma associata.

**Schema delle percentuali da applicare per la determinazione dei contributi alle unioni dei Comuni ed alle Comunità montane in**

<b>base al numero dei servizi esercitati in forma associata</b>			
<i>10%</i>	<i>delle</i>	<i>spese</i>	Ove l'ente gestisca in forma associata un servizio
<i>certificate</i>			
<i>14%</i>	<i>delle</i>	<i>spese</i>	Ove l'ente gestisca in forma associata 2 servizi
<i>certificate</i>			
<i>16%</i>	<i>delle</i>	<i>spese</i>	Ove l'ente gestisca in forma associata da 3 a 5 servizi
<i>certificate</i>			
<i>20%</i>	<i>delle</i>	<i>spese</i>	Ove l'ente gestisca in forma associata più di 5 servizi
<i>certificate</i>			

### **3.3 Le più recenti iniziative del Governo e la Legge finanziaria 2007<sup>28</sup>**

Di recente, il Governo si è mosso in materia di gestioni associate negli enti locali. Il primo intervento, di ordine strutturale, è contenuto nella bozza di delega per il Codice delle Autonomie, in cui è previsto che per molte funzioni (peraltro non ancora definite) la gestione associata sia obbligatoria per i Comuni con popolazione al di sotto dei tremila abitanti, nonché per quelli fra tremila e diecimila abitanti che non riescano a garantire determinati livelli di qualità, indicati da un'Authority del Viminale. Questa norma riguarderebbe un insieme potenziale di 6.944 Comuni, cioè l'86% del totale.

A queste iniziative del Governo si aggiungono le disposizioni del Ddl Finanziaria 2007, che stabilisce trasferimenti aggiuntivi e incentivi ai dirigenti dei Comuni che uniscono le forze per tagliare i costi.

<sup>28</sup> G. Libralato, *Efficienza per legge, i piccoli comuni si devono associare - la norma della finanziaria vale anche per le Comunità Montane*, 1/11/2006, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

Secondo Libralato, la strategia del governo si inserisce in una realtà dinamica: “Da sei anni, cioè dall'entrata in vigore del Dlgs 267/2000, la spinta dal basso ha portato alla creazione di 277 Unioni, che interessano 1.217 Comuni, e 355 Comunità montane, cui si aggiunge una foresta intricata di ambiti, consorzi e associazioni tra enti che attende solo di essere razionalizzata. E per farlo la Finanziaria punta sulla concorrenza, in primo luogo fra Unioni e Comunità. Gli enti che danno vita a Unioni non potranno appartenere anche a Comunità, e i Comuni che oggi indossano la doppia casacca avranno sei mesi di tempo per scegliere da che parte stare”<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ibidem.

## **CAPITOLO QUARTO**

### **L'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE**

#### **4.1 L'unione dei Comuni del Camposampierese<sup>30</sup>**

L'Unione dei Comuni del Camposampierese, è stata costituita verso la fine del 2000 dai comuni di Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina e San Giorgio delle Pertiche, allo scopo di condividere un progetto culturale, sociale ed economico per lo sviluppo del territorio che consentisse l'elaborazione congiunta di politiche pubbliche in grado di rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese in modo più adeguato a quanto era nelle possibilità dei singoli comuni. Operante funzionalmente dal primo giugno 2001, l'Unione si è progressivamente allargata nel corso del tempo con l'entrata dei comuni di Loreggia e Villa del Conte, nel 2003, di Villanova di

---

<sup>30</sup> Si veda: <http://www.comune.camposampiero.pd.it>; Tolomeo Studi e ricerche, *Le forme associative tra i Comuni del Veneto. Indagine per la definizione di linee guida regionali. Rapporto finale*, Settembre 2005, <http://www.tolomeo-cersa.it/>

Camposampiero nel 2004 e, infine, di Campodarsego agli inizi del 2006. Attualmente, quindi, essa risulta composta da otto comuni: Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina, San Giorgio delle Pertiche (2000), Loreggia, Villa del Conte (2003), Villanova di Camposampiero (2004) e Campodarsego (2006).

Dal punto di vista geografico, l'Unione si trova in provincia di Padova nella zona nord-est dell'Alta Padovana, estendendosi su di un territorio di 126,54 km quadrati. Sotto il profilo dell'estensione territoriale, i comuni attualmente associati presentano una sostanziale omogeneità dal momento che, ad esclusione del Comune di Villanova di Camposampiero di 12 km quadrati, gli altri hanno tutti una superficie ricompresa tra i 17 e i 21 km quadrati.

Per ciò che riguarda la popolazione, attualmente l'Unione conta 63162 abitanti; neanche sotto questo aspetto si registrano tra i comuni grosse differenze, dal momento che nessuno di essi scende al di sotto di 5000 abitanti ed il più popolato, Campodarsego, arriva a contare 12209 residenti. Negli ultimi anni, la popolazione dell'Unione è cresciuta costantemente, seppur con percentuali diverse nei singoli comuni, complici, da un lato, un saldo naturale positivo e dall'altro, una forte presenza di stranieri, come dimostra il seguente prospetto.

**Tab. 2**

CAMPOSAMPIERO: La popolazione residente: suddivisione per sesso e incidenza sulla popolazione complessiva degli stranieri presenti nel territorio

COMUNE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	STRANIERI M	STRANIERI F	TOTALE STRANIERI	STRANIERI %
BORGORICCO	3735	3694	7429	222	167	389	5,23%
CAMPOSAMPIERO	5597	5795	11392	563	424	987	8,66%
LOREGGIA	3180	3136	6316	314	219	533	8,43%
SAN GIORGIO DELLE PERTICHE	4343	4274	8617	345	269	614	7,12%
SANTA GIUSTINA IN COLLE	3421	3402	6823	301	220	521	7,63%
VILLA DEL CONTE	2646	2603	5249	145	114	259	4,93%
VILLANOVA DI CAMPOSAMPIERO	2571	2556	5127	142	113	255	4,97%
CAMPODARSEGO	6006	6203	12209	314	273	587	4,80%
<b>TOTALE</b>			<b>63162</b>			<b>4145</b>	<b>6,56%</b>

Fonte: elaborazione di dati INFOCAMERE e ISTAT

Anche sotto il profilo economico, l'area mostra una sostanziale omogeneità. Gli otto comuni, infatti, presentano caratteristiche nel complesso simili, in particolare per la massiccia diffusione dell'industria, tanto che il loro territorio, se confrontato con altre zone della provincia, risulta primo in termini di unità locali e numero di addetti, mentre si colloca all'ultimo posto per il commercio e i servizi. In particolare, per quanto concerne le unità produttive, l'Unione conta ben 8874 imprese attive registrate alla Camera di Commercio. Si tratta, nella maggior parte, di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, quasi tutte terziste, impegnate nei settori più disparati.

**Tab. 3**

**CAMPOSAMPIERO: Le Unità Locali nel territorio e i principali indicatori economici**

COMUNE	IMPRESE	UNITA' LOCALI PER SETTORE					
		Artigianato	Industria	Costruzioni	Commercio	Servizi	Popolazione
Borgoricco	280	195	122	232	154	7429	983
Camposampiero	375	226	211	396	403	11392	1611
Loreggia	301	131	187	170	150	6316	939
San G. delle Pertiche	364	203	192	212	152	8617	1123
Santa G. in Colle	281	158	145	161	94	6823	839
Villa del Conte	251	137	119	139	119	5249	765
Villanova di Camposampiero	226	111	105	102	83	5127	627
Campodarsego	545	425	257	412	348	12209	1987
<b>TOTALE</b>	<b>2623</b>	<b>1586</b>	<b>1338</b>	<b>1824</b>	<b>1503</b>	<b>63162</b>	<b>8874</b>

## **4.2 Lo statuto dell'Unione dei Comuni del Camposampierese**

Ai sensi di legge e dell'atto costitutivo, allo statuto compete la disciplina delle norme fondamentali per l'organizzazione e il funzionamento dell'Unione di Comuni. Contemporaneamente, in esso vengono indicati i servizi e le funzioni che i comuni hanno stabilito di associare delegandone l'esercizio a questo nuovo ente locale che, volontariamente, hanno deciso di costituire.

### **4.2.1 Finalità ed obiettivi dell'Unione**

Lo statuto, approvato dai Consigli dei Comuni partecipanti all'Unione<sup>31</sup>, prevede che la finalità dell'Unione consista nell'esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza dei Comuni che la costituiscono, al fine di gestire con efficienza ed efficacia l'intero territorio, mantenendo in capo ai singoli Comuni la competenza per l'esercizio delle funzioni amministrative che più da vicino ne caratterizzano le specifiche realtà locali. Allo stesso tempo, l'Unione persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo delle comunità che la costituiscono concorrendo, inoltre, alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi comunali, della Provincia di Padova, della Regione Veneto, dello Stato e dell'Unione Europea e provvedendo, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

---

<sup>31</sup> [http://www.comune.camposampiero.pd.it/downloads/regolamenti/Statuto\\_Unione.pdf](http://www.comune.camposampiero.pd.it/downloads/regolamenti/Statuto_Unione.pdf)

Per quanto concerne gli obiettivi, l'Unione si prefigge, in primo luogo, di promuovere e concorrere allo sviluppo socio-economico dei Comuni, favorendo la compartecipazione dei soggetti pubblici e privati per la realizzazione di strutture di interesse generale. A questo scopo, essa tutela l'equilibrato assetto del territorio nel rispetto e nella salvaguardia dell'ambiente e della salute dei cittadini e valorizza il patrimonio storico ed artistico nonché la cultura e le tradizioni locali.

In secondo luogo, l'unione mira al potenziamento delle funzioni e dei servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità e concorre ad armonizzarne l'esercizio con le esigenze generali, assicurando in tal modo un uso equo delle risorse. In tal modo viene migliorata la qualità della vita dei cittadini, secondo criteri di benessere e di sviluppo complessivo della persona.

Un altro importante obiettivo dell'Unione consiste nel concordare con gli organismi sovracomunali, che gestiscono i servizi di competenza dell'Unione e/o dei singoli Comuni, le linee di condotta programmatiche e di esecuzione dei servizi che le sono stati delegati.

#### **4.2.2 Le funzioni attribuite all'Unione**

All'Unione sono state attribuite le seguenti funzioni:

1. Polizia municipale
2. Protezione civile
3. Servizi relativi alle impresa
4. Servizio unico alle attività produttive (SUAP)
5. Difensore civico
6. Catasto
7. Uff. unico del personale

## 8. Controllo di gestione (in convenzione)

### **4.2.3 Trasferimento di competenze**

Il trasferimento di competenze deve essere deliberato dai Comuni e si perfeziona mediante una deliberazione di recepimento da parte dell'Unione. Con il trasferimento delle competenze, l'Unione diviene titolare di tutte le funzioni amministrative occorrenti alla loro gestione: ciò è particolarmente importante da un punto di vista finanziario in quanto ne discende che ad essa competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi erogati, per i quali deve farsi carico della determinazione, dell'accertamento e del prelievo.

### **4.2.4 Gli organi dell'Unione**

Sono organi dell'Unione il Presidente, il Vicepresidente, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato, le Commissioni.

La Presidenza dell'Unione compete a turno a ciascuno dei Sindaci dei Comuni e ha durata annuale. Questo arco temporale è stato dettato da due motivazioni: da un lato, la ridotta durata della carica stimola il massimo impegno da parte del Presidente di turno e dall'altro la rotazione piuttosto rapida favorisce la piena corresponsabilità di tutti i sindaci nell'amministrazione dell'ente.

Il Presidente rappresenta l'Unione; convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione e il Comitato e sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione.

Il Consiglio di Amministrazione è composto dai Sindaci dei Comuni associati. Convocato e presieduto dal Presidente dell'Unione, ha le seguenti competenze:

1. determina l'indirizzo politico amministrativo dell'Unione
2. predispone il bilancio annuale e pluriennale, la relazione previsionale e programmatica e approva i regolamenti di sua competenza.
3. autorizza il Presidente a stare in giudizio e adottare gli altri atti che non siano riservati, dalla legge, dallo Statuto o dai regolamenti, al Presidente o ad altri organi amministrativi.

Le Commissioni, composte dall'Assessore competente per materia per ogni Comune dell'Unione, e da tre componenti del Comitato stesso, hanno funzioni propulsive, consultive e di studio per ciascuna funzione trasferita all'Unione.

Il Comitato dell'Unione (il consiglio) è composto dal presidente dell'Unione, che lo convoca e presiede, e da tre consiglieri, tra i quali uno di minoranza, per ciascuno dei Comuni aderenti all'Unione, eletti dai rispettivi Consigli comunali.

Le competenze del Comitato riguardano:

1. l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale e del rendiconto annuale
2. approva i regolamenti
3. decide sull'adesione all'Unione dei Comuni
4. l'adozione dello stemma e del gonfalone dell'Unione.
5. esamina le questioni che gli vengono rimesse dal

Consiglio e dalle Commissioni per risolvere problemi di particolare rilevanza per l'Unione.

### **4.3 Le motivazioni di fondo**

Inizialmente, le motivazioni che hanno indotto i quattro comuni fondatori a dar vita all'Unione erano sostanzialmente due:

- Da un lato vi era la possibilità di accedere ai notevoli contributi statali stanziati per questa particolare forma associativa, dall'altro si guardava all'Unione come ad un ente per mezzo del quale il quale i comuni potessero, associandosi, creare un minimo di massa critica intesa come sufficiente bacino di utenza che consentisse, da un lato, di incrementare il numero dei servizi erogabili e, dall'altro, di migliorarne la qualità. Nello specifico, a fronte di un contributo finanziario di 11 euro per abitante versato in media da ogni comune, l'Unione faceva ricadere servizi "storici"- cioè i primi associati in ordine temporale – nella misura di 31 euro per abitante, riuscendo in questo modo a realizzare 20 euro di valore aggiunto per cittadino, realizzando economie di scala e migliorando i servizi erogati.

Oggi la missione che l'Unione del Camposampierese è chiamata a svolgere, oltre all'erogazione dei servizi per i cittadini e il territorio, consiste nel diventare un momento di confronto di tutte le politiche territoriali e cabina di regia per lo sviluppo del territorio. Attualmente, l'Unione del Camposampierese sembra sempre più configurarsi come sede di confronto, dove gli amministratori locali riescono ad affrontare tematiche di pianificazione e di programmazione territoriale su scala

sempre più vasta, per cui le risorse del singolo comune sarebbero insufficienti. In questo modo tutti i comuni riescono ad acquisire un peso maggiore nelle relazioni interistituzionali, con tutti i vantaggi che ciò comporta.

#### **4.4 I Contributi finanziari regionali<sup>32</sup>**

La determinazione del contributo della regione Veneto (L. R. n. 2 del 03 Febbraio 2006) risponde ai seguenti criteri:

- finalizzazione del sostegno al primo impianto ( 80% della spesa sostenuta );
- presenza di almeno tre comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti ( il contributo verrà incrementato del 5% );
- se all'unione vengono conferiti in gestione associata i servizi di ufficio tecnico e di urbanistica e gestione del territorio, il contributo per detti servizi viene incrementato del 10%;
- il contributo è destinato al finanziamento delle sole spese di investimento e viene assegnato nella misura massima di 200000,00 euro per ogni unione di comuni.

Le richieste delle unioni vengono soddisfatte secondo il seguente ordine di priorità:

- a) unioni di nuova istituzione, la cui costituzione sia stata deliberata dai consigli comunali dei comuni partecipanti nel periodo 01/09/2005 – 10/09/2006;

---

<sup>32</sup> Si veda: <http://www.comune.camposampiero.pd.it>

- b) unioni che, nel medesimo periodo, abbiano subito variazioni del numero di comuni (nuove adesioni);
- c) unioni per le quali, nel medesimo periodo, si sia verificato un aumento nel numero delle funzioni o servizi trasferiti dai comuni (trasferimento nuove funzioni o servizi);
- d) unioni che deliberino, nel periodo 01/09/2005 - 10/09/2006, spese di investimento per il miglioramento e lo sviluppo delle funzioni e dei servizi già ad esse trasferiti dai comuni aderenti;
- e) unioni costituite da comuni appartenenti ad una stessa comunità montana.

#### **4.5 La strategia di sviluppo**

I comuni del Camposampierese (Borgoricco, Camposampiero, Loreggia, San Giorgio delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Villa del Conte e Villanova di Camposampiero), assieme ai comuni che hanno dato vita all'Unione dei Comuni dell'Alta Padovana (Massanzago, Piombino Dese e Trebaseleghe), al Comune di Campodarsego, alla Provincia di Padova e alle parti economiche e sociali, hanno deciso di attivare, nel 2005, tutte le procedure e gli strumenti necessari per richiedere alla Giunta Regionale del Veneto l'attivazione dell'Intesa Programmatica dell'Area (IPA) del Camposampierese, ai sensi e agli effetti dell'art. 25 della legge regionale del Veneto 29 Novembre 2001 n°35 "Nuove norme sulla programmazione", sottoscrivendo un protocollo d'intesa<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> <http://ucc.gruppoatlantis.com/index.php?section=53>

La strategia di sviluppo locale dell'IPA del Camposampierese, rappresenta il punto di partenza di un vero e proprio processo di concertazione locale volto a individuare un progetto di crescita sostenibile a lungo termine che sia espressione della volontà e delle capacità degli operatori locali, sia istituzionali che economici.

L'IPA è uno strumento permanente di corporazione tra enti pubblici e parti sociali, nonché di raccordo tra la programmazione locale e regionale (L. R. 29 Novembre 2001 n°35 “Nuove norme sulla programmazione”).

Ai fini di territorializzare le prospettive di sviluppo economico e sociale del Camposampierese, l'IPA si integra e coordina con il Piano di Assetto del Territorio (PATI)<sup>34</sup> il quale, ai sensi dell'art.16 della L.R. 23 Aprile 2004 n. 11 “Norme per il governo del territorio”, è lo strumento di pianificazione territoriale finalizzato al coordinamento dei comuni coinvolti.

L'integrazione e la coerenza dei due strumenti di programmazione e di pianificazione, costituiscono una garanzia di fattibilità urbanistica delle iniziative di sviluppo socio-economico programmate dall'IPA e, d'altra parte, consentono una positiva ricaduta della pianificazione urbanistica sullo sviluppo sostenibile dell'area.

L'IPA del Camposampierese nasce in concomitanza con l'avvio della nuova programmazione comunitaria 2007-2013. IL pacchetto finanziario e legislativo proposto dalla Commissione Europea il 10 Febbraio 2004, denominato “Agenda 2007”, individua gli obiettivi e gli strumenti strategici, nonché i mezzi finanziari dell'Unione Europea, per un periodo di sette anni.

---

<sup>34</sup> Si veda: Unione Comuni del Camposampierese, *Piano di assetto del territorio intercomunale*, 2006, <http://ucc.gruppoatlantis.com/index.php?section=53>

Il progetto politico sotteso ad “Agenda 2007” consiste nel dotare l’UE delle risorse e degli strumenti finanziari per dare attuazione alla strategia di Lisbona, cioè al programma di riforme economiche e sociali decise dai Capi di Stato e di Governo dell’UE nel marzo 2000. Ciò avviene tramite appositi programmi nazionali, che istituzioni comunitarie, statali, regionali ed enti locali - ciascuno per le parti di propria competenza - si impegnano ad attuare in maniera coordinata, per dotare l’UE di un’economia basata su competenze più qualificate e dinamiche, in modo da realizzare uno sviluppo sostenibile e una maggior coesione sociale.

Per mezzo della suddetta Alleanza per lo sviluppo, l’Unione del Camposampierese si è aperta ad aggregazioni più ampie, sulla base di relazioni funzionali che travalicano il territorio dell’Unione stessa, per partecipare al governo dei processi di sviluppo di area vasta, a vantaggio delle comunità locali.

## CONCLUSIONI

Lo sviluppo sociale ed economico dei cittadini e la valorizzazione del territorio sono i temi su cui gli enti locali devono impostare la propria attività e confrontarsi quotidianamente. Da questo punto di vista, è logico che quanto più un soggetto pubblico è dotato della forza, delle competenze e del potere contrattuale necessari, tanto meglio può corrispondere alle esigenze della popolazione e del territorio, misurandosi attivamente con i problemi e operando le scelte che gli competono, senza delegarle ad altri.

La nuova legislazione, introdotta nell'ordinamento italiano a partire dagli anni Novanta, ha privilegiato l'autonomia degli enti locali, dando altresì impulso alla concertazione e alla collaborazione con gli altri soggetti responsabili dello sviluppo civile e territoriale

(imprese, associazioni, altri enti pubblici e privati). Oggi quindi, più che in passato, la legislazione nazionale e regionale fornisce agli amministratori degli enti locali gli strumenti per gestire al meglio la propria attività e diventare soggetti trainanti, in grado di interfacciarsi e di collaborare efficacemente con le imprese, gli istituti finanziari e le regioni, per porre in essere accordi di programma, patti territoriali e accordi d'area.

Fra i vari istituti previsti dalle nuove leggi per il governo locale, l'unione di comuni sembra essere il più idoneo a consentire un'amministrazione efficace ed efficiente, poiché consente, meglio dei singoli enti che entrano a farne parte, di costruire il consenso dei rispettivi amministratori su obiettivi condivisi di sviluppo comune.

L'unione rappresenta, da questo punto di vista, un importante strumento di aggregazione e di sussidiarietà orizzontale, favorendo lo sviluppo e ponendo rimedio alle realtà di eccessiva frammentazione territoriale ampiamente diffuse nel nostro paese, senza mortificare le specificità locali.

Il governo associato di un insieme di enti locali consente di definire linee di intervento più ampie e meglio coordinate nel territorio, realizzando economie di scala, una maggiore visibilità territoriale, un maggiore potere contrattuale dei comuni, favorendo la condivisione di esperienze tra i sindaci, infine, una maggiore omogeneità territoriale. In tal modo, diventano possibili risultati che sarebbero impensabili da parte di ogni comune (specie se piccolo) che li ricercasse solo con i propri mezzi.

Attualmente le unioni sono forse più intese, da alcuni amministratori locali, come strumenti per accedere a fondi pubblici e per la semplice gestione associata di servizi e funzioni altrimenti

impossibili o difficoltosi per i singoli comuni, ma che si potrebbero ottenere anche per mezzo di altre forme associative, come consorzi e convenzioni. E' però auspicabile (e prevedibile) che questo sia solo uno stadio iniziale e che le unioni, una volta poste in essere, divengano gradualmente i veri attori e centri propulsori dello sviluppo locale, poiché ne hanno i mezzi, forniti loro dalla legislazione.

In questo senso, l'unione del Camposampierese, che ho citato nel capitolo finale della tesi come esempio applicativo - e che oggi punta all'attivazione dell'Intesa Programmatica dell'Area (IPA) del Camposampierese, resa possibile dalla legge regionale – dimostra di avere le carte in regola per adempiere una missione che non comprende solo l'erogazione di servizi ma che si estende al confronto e al coordinamento di tutte le iniziative e le politiche locali, per favorire lo sviluppo territoriale.

## BIBLIOGRAFIA

### A) Fonti stampate

Antonielli L., *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna, il Mulino, 1983.

Bernardi R., Salgaro S. e Smiraglia C. (a cura di), *L'evoluzione della montagna italiana fra tradizione e modernità*, Bologna, Patron, 1994.

Cacace A., Fontana E. e Minieri S., *Il Comune: ordinamento, contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.

Charrier J.B., *Geografia dei rapporti città- campagna*, Milano, Franco Angeli, 1991.

Giannini M.S., *I comuni*, in *idem* (a cura di), "Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale, vol. I", pubblicazioni dell'Isap, Vicenza, Neri Pozza, 1967.

Golini A., Mussino A. e Savioli M., *Il malessere demografico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Maggiore E., *Commento all'art. 32*, in V. Italia, *Testo unico degli enti locali*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2000.

Merloni F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002.

Paladin L., *Diritto Costituzionale*, Padova, CEDAM, 1995.

Racca E., *Le buone azioni per diventare grandi*, *Il Sole-24 Ore-Guida* agli enti locali, n. 26, 2 luglio 2005.

Racca E. e Racca P., *I piccoli Comuni alla prova della sopravvivenza*, *Il Sole-24 Ore-Guida* agli enti locali, n. 13, 1 aprile 2006.

Sangiuliano R., *Diritto degli Enti Locali*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.

Staderini F., *Diritto degli Enti Locali*, Padova, Cedam, 1999.

Vesperini G., *Gli enti locali*, Bari-Roma, Laterza, 2004.

Vigneri A. e Riccio S. (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali e status degli amministratori - Commento agli articoli della legge n. 265/1999*, Rimini, Maggioli Editore, 1999.

## **B) Fonti INTERNET**

<http://www.comune.camposampiero.pd.it>

Libralato G., *Efficienza per legge, i piccoli comuni si devono associare - la norma della finanziaria vale anche per le Comunità Montane*, 1/11/2006, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

Tolomeo Studi e ricerche, *Le forme associative tra i Comuni del Veneto. Indagine per la definizione di linee guida regionali. Rapporto finale*, Settembre 2005, <http://www.tolomeo-cersa.it/>

Unione Comuni del Camposampierese, *Piano di assetto del territorio intercomunale*, 2006,  
<http://ucc.gruppoatlantis.com/index.php?section=53>