

**RAPPORTO SULLA RAZIONALIZZAZIONE
ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA
NELLA REGIONE MARCHE**

a cura di GIOVANNI DI COSIMO

Forum di Quaderni Istituzionali



Istituzionali

INDICE

INTRODUZIONE

(G. Di Cosimo)

CAPITOLO I

Consiglio regionale *(E. Longo)*

CAPITOLO II

Il nodo delle province *(R. Bin)*

CAPITOLO III

Piccoli Comuni e forme di gestione associata *(C. Pennacchietti)*

CAPITOLO IV

Comunità montane *(G. Di Cosimo)*

CAPITOLO V

Ambiti territoriali ottimali *(F. Ferraro)*

CAPITOLO VI

Enti, agenzie, società partecipate *(E. Longo)*

Quadro delle leggi regionali in materia di enti e agenzie *(E. Longo)*

CAPITOLO VII

Autorità previste dallo statuto - Istituti regionali di garanzia *(F. Benelli)*

CAPITOLO VIII

Corecom *(E. Cesaretti)*

CONCLUSIONI

Linee d'azione *(G. Di Cosimo)*

INTRODUZIONE

Le politiche pubbliche degli ultimi anni sono fortemente condizionate dall'obiettivo del contenimento della spesa. Come è purtroppo noto a tutti, gli effetti della dura crisi economica e finanziaria si sono sommati ai problemi strutturali della finanza pubblica italiana. Ciò ha spinto il Governo e il Parlamento a dar seguito alle pressanti indicazioni dell'Unione europea mettendo in campo un vasto (ma non sempre coerente) insieme di misure legislative volte a contenere la spesa pubblica.

Una parte di esse mirano a razionalizzare l'apparato pubblico nelle sue articolazioni centrali, e locali e dunque hanno una ricaduta anche sui livelli di governo locale. Anzi, come ha evidenziato il Presidente della Corte dei conti, sono soprattutto le amministrazioni locali ad aver subito il peso della *spending review*¹.

La Corte costituzionale ha più volte chiarito che queste leggi statali si impongono alle Regioni tramite la materia concorrente "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" anche se incidono su materie regionali. Il risultato è che l'autonomia regionale viene (ulteriormente) limitata in nome di esigenze finanziarie.

I provvedimenti statali sono stati adottati in via d'urgenza, per mezzo di decreti legge, sulla spinta di mere esigenze finanziarie, piuttosto che in base a ponderati progetti di riordino. È finora mancato, cioè, un disegno organico di riforma, una visione d'insieme dei problemi e dei conseguenti interventi da realizzare. Talora, il legislatore statale ha addirittura mantenuto un atteggiamento ondivago e inconcludente (come nel caso delle province, dove ha prima preso una via, poi ne ha imboccata un'altra e, infine, ha rinviato ogni decisione a un prossimo futuro).

Incoerenze e difetti di progettazione a parte, quel che conta è che il livello di governo centrale ha scelto di intervenire pesantemente sui poteri locali. Le conseguenze non sono necessariamente negative, visto che in qualche caso le misure statali hanno portato le Regioni a mettere finalmente mano a situazioni che richiedevano da tempo un intervento riformatore.

Questo *Rapporto* prende in specifico esame l'implementazione delle misure di razionalizzazione nella Regione Marche con l'obiettivo di evidenziarne le caratteristiche, valutarne l'impatto ed indicare possibili alternative o interventi integrativi. Il *Rapporto* è frutto di uno studio condotto da ricercatori delle università di Macerata e Ferrara. La ricerca è stata meritoriamente promossa dalla Presidenza del Consiglio regionale della Regione Marche, dall'Associazione ex parlamentari della Repubblica, coordinamento Marche, e dall'Associazione degli ex consiglieri della Regione Marche.

GIOVANNI DI COSIMO

Macerata, 28 febbraio 2013

¹ «L'andamento delle spese dello Stato si inquadra in una situazione dei conti pubblici che, nel generale declino degli investimenti, vede una distribuzione diseguale di questa tendenza, con le amministrazioni centrali meno colpite dagli effetti di contenimento e, invece, le amministrazioni locali, ormai titolari di oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici, molto esposte a vincoli e restrizioni e che, nel conto che ricomprende regioni, province e comuni, mostrano nel biennio 2010-2011 una diminuzione vicina al 20 per cento» (Audizione alla Commissione bilancio della Camera dei deputati, 26 luglio 2012).

CAPITOLO I

CONSIGLIO REGIONALE

ERIK LONGO

Primo *Introduzione*

L'opera di razionalizzazione e riduzione dei costi della Regione Marche ha riguardato negli ultimi mesi anche il Consiglio regionale. Con quattro leggi regionali e una legge statutaria attualmente in fase di approvazione, il Consiglio regionale delle Marche ha approvato una profonda revisione della spesa interna che tocca, tra gli altri, gli emolumenti previsti a favore dei consiglieri, dei membri della Giunta e dello stesso Presidente della Regione, il finanziamento delle attività consiliari e il numero stesso dei consiglieri e dei gruppi. A queste previsioni vanno poi aggiunte altre relative al controllo della Corte dei Conti sulle spese della Regione e altre norme concernenti la trasparenza della situazione patrimoniale dei membri degli organi regionali e di altre cariche. Quantificare l'entità del risparmio che si otterrà dai tagli previsti non è cosa semplice. Alcune prime stime indicano che tali provvedimenti porteranno ad un risparmio presunto che si aggira intorno a 14 milioni di euro per la Regione Marche.

Le riduzioni dell'apparato politico regionale che qui si commentano sono il prodotto di un intenso lavoro di mediazione durato circa un anno e mezzo e svolto in cinque "sedi": nel circuito Governo-Parlamento; nelle singole regioni; nelle tre conferenze investite delle decisioni più importanti sul punto, cioè la Conferenza stato-regioni, la Conferenza dei presidenti delle regioni e la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali.

Secondo *Dati, normativa e giurisprudenza*

Le misure di razionalizzazione e riduzione della spesa regionale trovano origine in un gruppo di disposizioni approvate durante la XVI Legislatura e contenute in due decreti-legge: la manovra estiva² del 2011 e il "salva enti"³ del 2012.

Il primo decreto-legge costituisce in un certo senso l'inizio della storia: nell'estate del 2011 per fronteggiare la grave crisi economica del nostro paese, il governo in carica mise mano alla spesa istituzionale delle regioni mediante la riduzione dei cd. "costi" della rappresentanza politica. L'art. 14 della manovra estiva prevedeva cinque tipologie di tagli che le regioni devono subire e diretti al conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica: a) riduzione del numero massimo dei consiglieri regionali; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale; c) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012 delle indennità previste in favore dei consiglieri regionali; d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali. Le riduzioni previste dal

2 Decreto-legge n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

3 Decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

salva enti costituivano, inoltre, “parametri di virtuosità” nel raffronto con le altre regioni per la ripartizione delle risorse nazionali⁴. Il meccanismo premiava le regioni più brave ad operare i tagli premiandole nel momento della distribuzione dei fondi da parte dello Stato⁵.

All’indomani dell’approvazione delle disposizioni sulla riduzione delle spese regionali quasi tutte le regioni hanno lamentato l’incompetenza dello Stato ad approvare misure come quelle previste nell’art. 14 del decreto-legge dell’estate 2011. Ben quattordici regioni hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale per lesione delle proprie prerogative costituzionali. La Consulta ha risposto alle istanze regionali con una sentenza (n. 198/2012) contenente una motivazione su cui si è molto discusso⁶, la quale ha annullato esclusivamente le disposizioni del secondo comma dell’art. 14, rivolte alle regioni a Statuto speciale, mentre ha dichiarato inammissibili le censure mosse contro le disposizioni del primo comma relative alle regioni a Statuto ordinario.

Si arriva dunque al secondo atto di questa storia che è rappresentato dal decreto-legge chiamato giornalmisticamente “salva enti”⁷, approvato nell’autunno del 2012. Le nuove disposizioni hanno operato una stretta a carico delle regioni ancora riluttanti ai tagli costringendole ad effettuare le modifiche legislative necessarie a tale scopo. Malgrado sul punto si sia consumata uno contrasti più forti all’interno dell’inedita maggioranza parlamentare che ha governato l’ultima parte della XVI legislatura, non è stato difficile per il Governo imporre i nuovi tagli⁸. I gravi fatti di cronaca, che hanno portato alla luce gli sprechi perpetrati per anni della politica regionale, hanno reso semplice per il Governo italiano approvare nuove e più pesanti norme per ridurre le spese politiche regionali.

L’impianto degli artt. 1 e 2 del nuovo decreto-legge, oltre a richiamare le previsioni del decreto-legge del 2011, introducono tre significative novità.

La prima e più importante norma è contenuta nel primo comma dell’art. 2. Secondo tale previsione le regioni che non si adegueranno alle riduzioni indicate nel 2011⁹ entro il 23 dicembre 2012,

4 La norma prevedeva che le regioni “ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all’articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20, debbono adeguare i rispettivi ordinamenti (...).”

5 Questa previsione è in seguito venuta meno in forza dell’art. 30, comma 5, della legge n. 183/2011, che ha rafforzato l’obbligo previsto nel primo comma dell’art. 14 del decreto-legge n. 138/2011. Oggi la norma riporta quanto segue: “Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano nell’ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri (...).”

6 Vedi a proposito quanto scrivono M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013, e F. GHERA, *Limite dell’armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 15/02/2013, 2, 2012.

7 Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174

8 Come hanno riportato alcune testate giornalistiche nel parere inviato alle commissioni competenti (Affari costituzionali e Bilancio), la commissione Affari regionali ha tentato di “fermare” il testo dei primi due articoli del decreto-legge. Si veda a tale proposito quanto riportato da E. BRUNO, *La Camera blocca anche il decreto sui costi della politica*, in *Il sole 24 ore*, 26 ottobre 2012.

9 L’articolo 2 introduce una serie di misure che incidono sulle spese per gli organi regionali, tra le quali si segnalano: a) la conferma della riduzione, già disposta dal precedente decreto legge n. 138 del 2011, del numero dei consiglieri ed assessori regionali; b) la riduzione dell’indennità di consiglieri ed assessori; c) il divieto di cumulo di indennità e emolumenti; d) la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari; e) l’introduzione di limiti ai vitalizi dei consiglieri e, comunque, l’esclusione dal vitalizio per coloro che hanno subito una condanna definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione; e) la rideterminazione, per le legislature successive a quella corrente, delle spese per il personale dei gruppi consiliari, in relazione anche alla predetta riduzione del numero dei consiglieri; f) la riduzione dell’assegno di fine mandato per i consiglieri regionali, da determinare sulla base di quello previsto dalla regione “più virtuosa” da individuare secondo una specifica procedura.

ovvero entro sei mesi, nel caso di modifiche statutarie, subiranno prima “una riduzione pari all’80% dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale¹⁰” e, in seguito, altre tipologie di sanzioni¹¹, fino addirittura alla possibilità di scioglimento del Consiglio regionale.

La seconda novità concerne le modalità con le quali si individuano le riduzioni da compiere sul piano della spesa per le indennità, gli assegni di fine mandato e il finanziamento dei gruppi. L’art. 1 del decreto-legge stabilisce che su ciascuno di questi aspetti la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individui la “regione più virtuosa” (ovvero quella che spende meno) rispetto alla quale tutte le altre regioni dovranno adeguare le proprie spese.

La terza novità riguarda i controlli. Il decreto-legge, come modificato in sede di conversione, reca all’art. 1 disposizioni volte a rafforzare i poteri di controllo della Corte dei conti e i sistemi di controllo interno regionali, nonché misure di contenimento della spesa degli organi politici degli enti territoriali e di riduzione dell’apparato politico. La *ratio* di queste norme è quella di aumentare il controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, attraverso l’introduzione dell’obiettivo della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, oltre quella già prevista del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica. Si estende alle regioni il modello di controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi previsto per gli enti locali. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti controlleranno il complesso dei documenti di bilancio regionali verificando il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza dei vincoli costituzionali, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità, suscettibili di compromettere gli equilibri economico-finanziari delle regioni stesse¹². Dal canto loro, le regioni saranno tenute ad una serie di comunicazioni nei confronti delle sezioni regionali della Corte dei conti tese a mostrare la regolarità della gestione e l’efficacia dei controlli interni.

Prima che terminasse l’*iter* di conversione del decreto-legge la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ha approvato (30 ottobre 2012) un documento in cui sono indicate le tre regioni virtuose per quanto riguarda l’emolumento per i Presidenti, per i consiglieri e il contributo per i gruppi. Sono state rispettivamente indicate l’Umbria, l’Emilia-Romagna e l’Abruzzo¹³.

Al primo documento della Conferenza ha fatto seguito (6 dicembre 2012) un secondo documento¹⁴ che ha preso in considerazione il Disegno di legge di conversione (allora all’attenzione del

10 Art. 2, comma 1, decreto-legge n. 174/2012.

11 L’art. 1, comma 2, prevede che “ferme restando le riduzioni di cui al comma 1, alinea, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni di cui al comma 1 entro i termini ivi previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2013 i trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l’esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale”.

12 Il nuovo sistema di controllo si estende anche ai rendiconti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale. Ciascun gruppo deve approvare un rendiconto di esercizio annuale (redatto secondo idonee modalità stabilite con un DPCM), trasmetterlo al Presidente del Consiglio regionale e da questi al Presidente della regione che, entro i successivi sessanta giorni, deve inviarlo alla Corte dei conti.

13 Sono stati scelti rispettivamente 13.800 € lordi il mese per i Presidenti, 11.100 € lordi al mese per i consiglieri, 5.000 € netti l’anno al singolo consigliere per l’attività politica. Il Consiglio dei ministri dell’11 dicembre 2012 ha preso atto dell’intesa raggiunta in Conferenza stato-regioni.

14 anche questo congiunto con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il documento è disponibile all’indirizzo <http://www.regioni.it/download.php?id=279837&field=allegato&module=news>

Parlamento) dello stesso decreto-legge “salva enti” e ha definito, in base alle modifiche apportate dal Parlamento¹⁵, il livello di finanziamento dei gruppi consiliari, i criteri relativi al personale dei gruppi consiliari e il livello delle indennità di fine mandato. Anche questo testo è stato poi recepito da due delibere della Conferenza Stato-regioni del 6 dicembre¹⁶.

All'indomani dell'approvazione degli atti della Conferenza stato-regioni in tutte le regioni, salvo quelle esentate espressamente¹⁷, si è accelerato l'iter di approvazione delle leggi necessarie per ottemperare a quanto previsto dal decreto-legge dell'autunno 2012. Le nuove misure hanno riguardato le indennità dei consiglieri, dei Presidenti e dei gruppi, la previsione del collegio dei revisori dei conti, il numero dei consiglieri.¹⁸

Su quest'ultimo punto occorre un piccolo approfondimento. Come è noto, la possibilità dello Statuto di non determinare in modo fisso il numero dei consiglieri rinviando alla legge elettorale la determinazione del numero effettivo degli stessi è stato oggetto di una questione decisa dalla Corte costituzionale nel 2011. In quella occasione la Consulta aveva detto che la determinazione del numero dei consiglieri «spetta allo Statuto», in quanto «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione¹⁹». Non è un caso, dunque, che in quasi tutte le regioni – ad eccezione del Veneto e delle tre in cui si svolgono le elezioni regionali nel 2013 – hanno scelto di non rinviare alla legge elettorale la determinazione del numero effettivo dei consiglieri ed hanno determinato in maniera fissa il numero dei consiglieri.

Terzo

Le prime misure di razionalizzazione avviate dalla Regione Marche

La Regione Marche ha avviato il processo di razionalizzazione e di riduzione dei costi della rappresentanza politica inizialmente mediante due atti: una legge pubblicata nel dicembre 2011²⁰ che riduce i costi legati agli emolumenti dei consiglieri e un disegno di legge statutaria che modifica il numero dei consiglieri e dei membri della Giunta (assessori).

L'art. 1 della legge regionale del 2011, in linea con quanto previsto dal decreto-legge dell'estate 2011, ha modificato le norme sul trattamento indennitario dei consiglieri risalenti al 1995

15 Nel corso dell'esame in Parlamento del disegno di legge di conversione sono stati poi inseriti due ulteriori parametri cui commisurare i contributi ai gruppi: la popolazione residente e l'estensione territoriale regionale. La Conferenza Stato-regioni ha pertanto integrato la misura del contributo già fissata, con una ulteriore quota risultante dal prodotto di euro 0,05 per la popolazione residente nella regione.

16 La prima integrava e correggeva la precedente deliberazione del 30 ottobre 2012, la seconda era relativa ai gruppi consiliari. Le due delibere sono disponibili rispettivamente gli indirizzi: http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_038621_235%20CSR%20%28P.%204%20BIS%20ODG%29.pdf; http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_038621_235%20CSR%20%28P.%204%20BIS%20ODG%29.pdf

17 Ad eccezione di quelle a Statuto speciale e delle tre (Lazio, Lombardia e Molise) nelle quali si svolgeranno le consultazioni elettorali il 24 5 25 febbraio 2013. Cfr. artt. 2, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 174/2012.

18 L'elenco delle leggi regionali approvate in materia di indennità dei consiglieri, dei Presidenti e dei gruppi vedi http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/emolumenti.php. Per il collegio dei revisori dei conti http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/coll_rev.php. Mentre per le procedure di modifica degli statuti e del numero dei consiglieri si può consultare http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php

19 Cfr. punto n. 3.3 del Considerato in diritto della sent. n. 188/2011 (la quale rimanda alla precedente sent. n. 3/2006). Per un commento alla sentenza v. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, vol. XL, 2012, p. 281 e ss.

20 Legge regionale 23 dicembre 2011, n. 27 rubricata “Modifiche alla Legge regionale 13 marzo 1995, N. 23: “Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri Regionali”.

eliminando l'assegno vitalizio e il rimborso spese per l'esercizio del mandato. La *ratio* di questo provvedimento è evitare cumuli con altri redditi e con altri emolumenti goduti dai consiglieri in forza di cariche precedentemente ricoperte. A tale proposito l'art. 2 ha previsto una serie di riduzioni dell'indennità di carica dei consiglieri e dei membri della Giunta rivolte ad evitare soprattutto il cumulo con altri redditi. L'art. 3 ha introdotto il divieto di cumulo tra l'indennità e altre entrate che derivino da indennità, gettoni di presenza derivanti da incarichi conferiti dalla Regione o da enti pubblici dipendenti dalla Regione stessa. Si prevede, inoltre, che l'indennità di carica non possa essere cumulata con vitalizi corrisposti per l'esercizio di mandati di parlamentare italiano o europeo e di componente del Consiglio o della Giunta di altra Regione²¹.

All'inizio del 2012, per adeguare il numero dei consiglieri e degli assessori regionali ai criteri indicati dal Governo²², la Giunta regionale ha proposto una modifica delle norme statutarie concernenti il numero dei consiglieri, rapportati alla popolazione regionale, il numero massimo degli assessori – pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale – e la possibilità di nominare assessori esterni²³. La proposta di legge statutaria era composta da quattro articoli. Il primo articolo limita ad uno il numero degli Assessori che possono essere scelti al di fuori dei componenti del Consiglio-Assemblea legislativa. Al fine di rafforzare il rapporto dell'organo esecutivo con il Consiglio-Assemblea legislativa, il progetto di legge impone di nominare il vicepresidente tra i componenti del Consiglio medesimo. Il secondo articolo definisce il numero dei componenti del Consiglio-Assemblea legislativa regionale, che viene ridotto da quarantadue a trenta. Rispetto alla precedente formulazione dello Statuto, la proposta inserisce il riferimento espresso al Presidente della Giunta regionale, per completezza e per maggiore chiarezza dispositiva. Il terzo riduce il numero massimo degli assessori regionali, portandolo da dieci a sei. Il quarto articolo contiene due disposizioni finali: la prima concerne la decorrenza dell'efficacia della nuova disciplina, che entrerà in vigore nella legislatura successiva a quella in cui la modifica entra in vigore; la seconda stabilisce l'obbligo, per la Giunta regionale, di assumere entro il 31 dicembre 2012 l'iniziativa legislativa per l'adeguamento alle modifiche statutarie della legge che disciplina l'elezione regionale²⁴.

In fase di approvazione del disegno di legge è stata inserita una norma che modifica l'art. 13, comma 4, dello Statuto introducendo un termine di trenta mesi per la durata in carica del Presidente e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Il testo attualmente in vigore stabilisce che "Il Presidente e l'Ufficio di presidenza restano in carica per l'intera legislatura e fino alla prima riunione del nuovo Consiglio". Durante l'esame in prima lettura è stata eliminata – per l'evidente impossibilità di raggiungere l'obiettivo entro la fine del 2012 – la previsione che imponeva alla Giunta di proporre la modifica della legge elettorale regionale. Attualmente, il testo della delibera legislativa statutaria è stato approvato dal Consiglio in seconda lettura; per l'entrata in vigore si dovrà dunque attendere la seconda pubblicazione a seguito del decorso del tempo utile per l'eventuale impugnazione da parte dello Stato e per la richiesta di referendum popolare²⁵.

Quarto

²¹ A questi provvedimenti si aggiunge una stretta drastica, prevista dall'art. 4, alle spese di missione, sia nel territorio estero che in quello italiano.

²² Vedi la delibera della Giunta regionale n. 1 del 9 gennaio 2012.

²³ Si tratta degli artt. 7, 11 e 27 dello Statuto regionale.

²⁴ Legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27.

²⁵ La delibera legislativa statutaria è stata approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 12 febbraio 2013, n. 107, a maggioranza assoluta e in seconda votazione conforme a quella adottata nella seduta dell'11 dicembre 2012, n. 100.

L'adeguamento alle misure di razionalizzazione previste dal decreto "salva enti"

A questi primi e importanti provvedimenti di adeguamento al decreto-legge dell'estate 2011²⁶ hanno fatto seguito un pacchetto di leggi per il completamento dell'opera di riforma e riduzione dei costi della rappresentanza politica regionale che introducono norme attuative delle disposizioni contenute nel decreto "salva enti". Tali ultimi interventi hanno due oggetti principali: da un lato, il potenziamento del sistema dei controlli e della trasparenza e, dall'altro, la revisione complessiva della spesa per la rappresentanza politica regionale.

Il potenziamento del sistema dei controlli è stato realizzato anzitutto con l'istituzione del "Collegio dei Revisori dei Conti" della Regione Marche²⁷. Per assicurare la massima imparzialità e indipendenza del loro operato i membri del collegio dovranno essere nominati dal Consiglio regionale mediante sorteggio tra gli iscritti ad un elenco regionale di revisori in possesso dei requisiti predetti²⁸. Quanto ai suoi poteri, il collegio formula "pareri obbligatori" sulle proposte di leggi di bilancio, di assestamento e di variazione del bilancio, di rendiconto generale, e sui relativi allegati²⁹. La Giunta è tenuta a dare atto dell'adeguamento al parere del Collegio ovvero motivare il mancato adeguamento ad esso. La legge attribuisce al Collegio anche ulteriori e non meno rilevanti compiti di controllo, verifica e proposta, con particolare riferimento agli interventi attinenti al patto di stabilità ed ai costi della contrattazione integrativa³⁰. A tale proposito si stabilisce che il Collegio debba raccordarsi con la sezione regionale della Corte dei conti.

Non è stato previsto nella legge, invece, un controllo da parte del Collegio sul finanziamento dei gruppi assembleari e sul regolare finanziamento dei contributi loro assegnati ai sensi della legge regionale n. 34/1988. Tale previsione avrebbe costituito una forte innovazione in un settore molto delicato dove una gestione sottratta ad ogni forma di controllo, in virtù del principio di autonomia dei soggetti interessati (i gruppi), ha prodotto numerosi problemi. L'introduzione di un controllo esterno da parte dei soggetti qualificati sarebbe stato un miglioramento significativo della trasparenza e della pubblicità delle spese regionali.

Quanto alle modalità di esercizio delle funzioni, la legge prevede espressamente che il Collegio possa partecipare quando vuole alle sedute della Giunta regionale³¹, delle Commissioni consiliari e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, quale organismo di controllo collaborativo, e possa accedere agli atti contabili ed ai bilanci della Regione, dei gruppi consiliari e degli enti ed agenzie regionali nell'interesse generale del sistema economico e finanziario complessivo. Non si può non sottolineare che il potere di partecipare alle sedute della Giunta e della Commissione bilancio rappresenta un passaggio molto rilevante. Di fatto il Collegio assume una posizione che nel futuro avrà certamente un grande peso in tutte le decisioni regionali.

La seconda legge approvata nel dicembre 2012 riguarda la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti degli organi regionali, i titolari di cariche in istituti regionali

²⁶ Decreto-legge n. 138/2011.

²⁷ Legge regionale 3 dicembre 2012, n. 40 "Istituzione del Collegio dei Revisori dei Conti della Regione Marche".

²⁸ I membri sono sorteggiati tra gli esperti in possesso dei requisiti indicati dalla legge e cioè della qualifica di revisore legale di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39. L'art. 2 della legge regionale 40/2012 istituisce l'elenco. Il vincolo della non immediata rinominabilità e le disposizioni sulla ineleggibilità ed incompatibilità completano il quadro dell'assoluta garanzia di indipendenza del giudizio.

²⁹ Art. 3 della legge regionale 40/2012.

³⁰ Art. 4 della legge regionale 40/2012.

³¹ L'art. 5 prevede che il Collegio ha facoltà di intervenire alle sedute della Giunta e della Commissione assembleare bilancio, salvo che l'intervento non sia espressamente richiesto, e in questa occasione deve parteciparvi.

di garanzia e di cariche direttive in enti o società³². La legge determina un adeguamento della Regione Marche alla previsione del decreto “salva enti”. Per garantire la trasparenza e la pubblicità della situazione patrimoniale e contributiva di chi ricopre cariche politiche regionali, la legge stabilisce che a seguito della elezione, nomina o designazione, essi debbano effettuare una dichiarazione sulle proprietà di immobili, azioni e obbligazioni e l’esercizio di funzioni di amministratore o sindaco di società³³. A questo si aggiunge una disposizione circa il finanziamento della campagna elettorale. Entro un mese dall’elezione, il Presidente della Giunta e i Consiglieri regionali sono obbligati a trasmettere alla Segreteria generale dell’Assemblea una “dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà” concernente le “spese sostenute e le obbligazioni assunte, nonché i finanziamenti e i contributi ricevuti, per la propaganda elettorale ovvero l’attestazione di essersi avvalso esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte”³⁴. Ognuna di queste norme è supportata da una sanzione nel caso di mancato adempimento agli obblighi di trasparenza e pubblicità.

Al perseguimento del secondo obiettivo indicato in avvio di questo paragrafo sono dedicate due leggi regionali approvate nel dicembre 2012.

La prima legge³⁵ contiene nuove e ulteriori modifiche alle disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali, già oggetto della legge del dicembre 2011. La legge definisce quali sono gli elementi del trattamento economico dei consiglieri e dei membri della Giunta individuando tre voci: l’indennità di carica, l’indennità di funzione e il rimborso spese per l’esercizio del mandato³⁶.

La nuova legge stabilisce, inoltre, che il trattamento economico dei consiglieri e degli assessori sarà omnicomprensivo, con esclusione dei *benefits* precedentemente attribuiti. Altro elemento rilevante è che l’art. 1, comma 4, della legge n. 23/1995 ora prevede che la misura delle indennità e dei rimborso previsti per consiglieri, membri della Giunta e Presidenti è determinata con delibera dell’Ufficio di presidenza del Consiglio e non più con una certa percentuale dell’indennità percepita dai componenti della Camera dei deputati. Quanto poi all’indennità di fine mandato, la legge recepisce il criterio di “virtuosità” definito dalla Conferenza Stato-Regioni in data 6 dicembre 2012 di cui si è parlato in precedenza³⁷. Non si può non notare che la regione Marche si era già adeguata grazie alle modifiche apportate nel dicembre 2011 alla legge in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali³⁸.

32 Legge regionale 17 dicembre 2012, n. 41 “Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società”.

33 Art. 2, comma 1, della legge regionale 41/2012.

34 Art. 2, comma 2, della legge regionale 41/2012.

35 Legge regionale, 21 dicembre 2012, n. 42 “Modifiche alla Legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 “Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali” e alla Legge regionale 23 dicembre 2011, n. 27 concernente modifiche alla L.R. 23/1995. Attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012, n. 213”

36 Quest’ultima componente sostituisce la diaria ed il rimborso chilometrico forfettario previsti dalla normativa precedente. Art. 1 della legge regionale 42/2012.

37 Vedi paragrafo 2.

38 Legge regionale n. 23/1995 come modificata dalla legge regionale n. 27/2011.

La seconda legge³⁹ ha modificato le norme risalenti al 1988 sul finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari. Anche queste disposizioni sono previste in adeguamento alle disposizioni del decreto “salva enti”. L'art. 1 della legge riduce la misura dei contributi ai gruppi nell'importo della Regione più virtuosa ridotto della metà, prevedendo in aggiunta una ulteriore quota risultante dal prodotto di 0,05 € per ciascun residente nella regione⁴⁰. Esso, inoltre, recepisce le altre indicazioni ivi previste escludendo la corresponsione dei contributi ai gruppi composti da un solo consigliere, salvo che questi risulti unico eletto di una lista che ha partecipato autonomamente alle elezioni e il gruppo sia corrispondente alla lista medesima, e ribadendo che il contributo può essere destinato dai gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del Consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa, in ogni caso, ogni forma di contribuzione a partiti o movimenti politici, secondo quanto previsto negli articoli 1-bis ed 1-ter della legge regionale sul finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari⁴¹. L'art. 2 della legge recepisce la disciplina statale in tema di presentazione dei rendiconti dei gruppi consiliari e controlli sugli stessi da parte della Corte dei conti⁴², mentre gli artt. 3 e 4 apportano alcune modifiche alle spese ammissibili da parte dei gruppi e ai limiti per la fornitura di beni e servizi da parte dell'Ufficio di presidenza; ciò in armonia con le linee guida elaborate dalla Conferenza delle Assemblee legislative, che sono state fatte proprie dalla Conferenza Stato-Regioni in data 6 dicembre 2012. Infine, l'art. 5 recepisce la disposizione nazionale in materia di spesa per il personale dei gruppi assembleari⁴³, aderendo così al criterio omogeneo individuato dalla Conferenza Stato-regioni in data 6 dicembre 2012.

Quinto Conclusioni

Quanto illustrato in queste pagine suscita tre osservazioni conclusive. La prima muove da un giudizio che prende in considerazione l'intera vicenda descritta. Dopo l'approvazione del decreto “salva enti”, tutte le regioni hanno scritto le proprie leggi di riduzione della rappresentanza politica sotto “dettatura” del legislatore statale. Nessuno in questo frangente si è preoccupato di quale fosse la competenza legislativa che lo Stato avocasse per l'esercizio di questo potere. Evocando i tagli e la generale necessità di una “riduzione dei costi della rappresentanza politica” il legislatore statale – con la “correttezza” delle stesse regioni – non si è preoccupato neanche di rivendicare per ciascuna delle disposizioni approvate un titolo di competenza legislativa, come si è fatto in modo alquanto particolare negli ultimi tempi⁴⁴. L'effetto di questo *vulnus* non è ammorbidito dalla partecipazione alle decisioni della Conferenza Stato-regioni, la quale ha semmai contribuito alla definizione del percorso di riduzione dei costi definendo, come nel caso della individuazione delle regioni virtuose,

³⁹ Legge regionale 21 dicembre 2012, n. 43 “Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari” in attuazione del Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012, n. 213”.

⁴⁰ Secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera g), del decreto-legge n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012.

⁴¹ Legge regionale 10 agosto 1988, n. 34. A tale proposito, giova ricordare che gli articoli 1-bis e 1-ter della legge regionale n. 34/1988, introdotti con legge regionale n. 7/2008, avevano già previsto una normativa in linea con quella del decreto-legge n. 174/2012.

⁴² Prevista dall'articolo 1 commi 9, 10, 11 e 12 del decreto-legge n. 174/2012 (“salva enti”).

⁴³ Introdotta nella lettera h), comma 1, dell'art. 2 del decreto-legge n. 174/2012 (“salva enti”).

⁴⁴ I dati più aggiornati sul punto sono stati esposti nel volume di S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 151 e ss.

il *quantum* della riduzione e non l'*an* o il *quid*. Rimane però il fatto che lo strano avvicendamento cui si è assistito, tra norme statali che determinano il contenuto puntuale di regole previste in fonti regionali, crea ancor più disordine in un sistema di riparto delle competenze legislative oramai in profonda crisi⁴⁵. La modalità con cui si è raggiunto un obiettivo giusto ha prodotto danni non quantificabili all'autonomia regionale e al circuito democratico. Le regioni sono state costrette ad intervenire su aspetti che rappresentano il cuore della propria autonomia costituzionale che avrebbero dovuto essere incisi attraverso il controllo democratico dell'elettorato.

La seconda osservazione muove dal riconoscimento di un altro dato fondamentale per conoscere la vicenda di cui si tratta: molte regioni non sono state capaci di razionalizzare e tagliare gli "sprechi" (non le semplici spese) prima che lo Stato e gli scandali mettessero sotto gli occhi di tutti la gravità della situazione. L'azione del Governo deve essere perciò guardata con una certa benevolenza e con la consapevolezza che l'intera vicenda qui descritta richiama la consueta contrapposizione tra "interventismo" statale e "attendismo" regionale. Se messa in questi termini, l'idea di partire da un confronto con le regioni più "virtuose" per riscrivere il contenuto reale delle norme regionali rappresenta uno sforzo lodevole ma limitato, perché rimette ancora una volta l'esigenza di regolare il rapporto tra soggetti autonomi a un mero problema di uniformazione a determinati *standard* unitari. Ma questo contrasta con la natura dei rapporti tra centro e periferia in sistemi multilivello. In questi ultimi i cd. meccanismi di uniformazione dovrebbero intervenire solo in un secondo momento. Per esempio nel sistema di determinazione dei costi della rappresentanza politica i primi e gli unici giudici dovrebbero essere i cittadini delle regioni e non lo Stato. A quest'ultimo spetta solo un potere sostitutivo finale a garanzia della tenuta complessiva del sistema, come d'altronde prevede l'art. 120 della Costituzione.

La terza osservazione si lega a quanto da ultimo detto. Le pagine di questo lavoro documentano uno dei pochi esempi di regione che ha saputo anzitutto porre come primo atto dell'intero pacchetto di provvedimenti per ridurre i costi della politica, una legge che indica i meccanismi per realizzare la pubblicità e la trasparenza delle fonti di finanziamento⁴⁶. Anche questo sforzo è lodevole, ma appare un'arma spuntata se non diventa un meccanismo per ottenere un miglioramento della stessa rappresentanza politica. Perché la stretta sui costi non diventi solo un vessillo da sbandierare di fronte ai giudici contabili occorrerebbe – come è stato lucidamente suggerito – una legislazione che rafforzi «il controllo democratico degli elettori sull'esercizio del governo, magari stimolandolo attraverso la chiara evidenza dei risultati della gestione del mandato politico e delle ripercussioni di questa sull'aggravio fiscale a carico dei cittadini-elettori⁴⁷».

Bibliografia breve

- BENELLI, F. - BIN, R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le regioni*, 6, 2009.
- BIN, R., *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012.
- CALZOLAIO, S., *Il cammino delle materie nello stato regionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- DI COSIMO, G., *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, UTET, Torino, 2008.

⁴⁵ Su questo punto si rimanda ai contributi di G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Torino, 2008, p. 5 e ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le regioni*, 6, 37, 2009, p. 1185 e ss.

⁴⁶ Ci si riferisce alla legge regione Marche n. 41/2012.

⁴⁷ R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3, vol. XL, 2012,

- GHERA, F., *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.
- OLIVETTI, M., *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.
- TARLI BARBIERI, G., *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.

CAPITOLO II

IL NODO DELLE PROVINCE

Roberto Bin

(23 gennaio 2013)

Premessa

Scrivere oggi un Rapporto sulle province appare un compito inutile, più ancora che difficile. Le turbolente misure legislative che sono state emanate negli ultimi anni hanno infatti messo in crisi l'assetto tradizionale delle province in Italia, con il velleitario intento di trasformarlo nel profondo. Le vicende sono note e sono state segnate da tre decreti-legge: il d.l. 201/2011 (c.d. "*salva Italia*"), convertito in legge 214/2011; il d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012; il d.l. 188/2012, decaduto.

Il primo incide sugli organi della provincia: scompare la Giunta provinciale, mentre il Presidente e il Consiglio cessano di essere organi eletti direttamente dal corpo elettorale, perché saranno espressione dei comuni ricadenti nel territorio provinciale (manca però ancora la disciplina per la loro elezione); inoltre vengono conseguentemente ridotte le competenze delle province, che dovranno essere limitate alle funzioni di indirizzo e coordinamento (ma mancano gli atti

conseguenti, molti dei quali devono essere emanati dallo Stato, visto che le province svolgono un considerevole novero di funzioni ad esse conferite dalle leggi statali: la legge 228/2012, art. 1.115 ne ha sospeso l'applicazione sino alla fine del 2013).

Il d.l. 95/2012 avvia invece il "riordino" territoriale delle province (che era stato già annunciato, per altro, dall'art. 15 del decreto-legge 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, ma con criteri e procedure diversi), che deve procedere secondo i criteri fissati dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, che indicano requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale (non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati) e alla popolazione residente (non inferiore a trecentocinquantamila abitanti). Le procedure di riordino, che coinvolgevano i comuni e le regioni, dovevano poi culminare con un atto legislativo di iniziativa legislativa.

Questo "atto legislativo" è il d.l. 188/2012, che perciò avrebbe dovuto concludere l'intero procedimento di riordino delle circoscrizioni provinciali, tracciandone la nuova mappa territoriale (rinviando però la riorganizzazione degli uffici periferici delle amministrazioni statali): ma il decreto legge non è stato convertito ed è di conseguenza decaduto.

Insomma, il programma di ristrutturazione dell'amministrazione provinciale, dettato da un'inspiegabile urgenza e affrontato con lo strumento meno idoneo, il decreto-legge, è tuttora sospeso e appare perlopiù fallito. Dovrà essere ripreso nella prossima legislatura, e perciò forse merita sottrarsi all'"urgenza del provvedere", che ormai non c'è più, e dedicare al tema qualche riflessione più sistematica. Sperando che alla riforma dell'amministrazione locale si proceda in futuro con procedure legislative più adeguate e con migliori strumenti di tecnica legislativa, che sinora sono apparsi sorprendentemente inadeguati.

1. *Genesi e sviluppo di una ambiguità*

La provincia, in quanto forma di organizzazione territoriale, è sempre stata un problema: lo era già nei tempi più remoti della storia amministrativa italiana. È stata introdotta dalla legislazione sabauda come livello decentrato dell'amministrazione centrale dello Stato (il modello napoleonico, per intenderci), eppure anche allora era vista - per usare le parole di Rattazzi - "essenzialmente come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente fra loro"⁴⁸. L'ambivalenza era già presente e si rifletteva anche sulla figura degli organi preposti al suo governo, i quali "si affacciano simultaneamente come organi del Governo rispetto alle popolazioni, e come organi di queste rispetto al Governo"⁴⁹.

L'originaria ambivalenza originaria della provincia è rimasta tale sino ad oggi, con oscillazioni periodiche tra un versante e l'altro. La Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 1865 faceva del prefetto l'organo di vertice della provincia (che tuttavia nel 1889 acquisiva un presidente eletto dal consiglio provinciale). Il suo ruolo si rafforzava con il fascismo e si consolidava nel TUEL del 1934 (mentre il presidente della provincia diveniva "preside" di nomina governativa). Come è noto, il TUEL è rimasto in vigore sino alla riforma introdotta dalla legge 142 del 1990, salvo l'innesto - ma appena nel 1951 - della figura del Presidente della Provincia, eletto democraticamente. Per tutto il periodo transitorio e durante i lavori dell'Assemblea costituente, le sorti delle province sono rimaste sospese tra i due modelli: da un lato l'idea che la provincia debba cessare di essere "un ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un consorzio

⁴⁸ Così la Relazione del Ministro Rattazzi al Nuovo ordinamento comunale e provinciale, presentata il 23 ottobre 1859, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, II, 153.

⁴⁹ *Idem*, 154.

tra comuni che lo compongono”⁵⁰, dall’altro il tradizionale modello di ente pubblico “di area vasta”, in cui si articola territorialmente l’amministrazione dello Stato e si organizza il controllo governativo sulle amministrazioni comunali. È noto che anche nei lavori dell’Assemblea costituente questi modelli si sono fronteggiati: nella varie fasi di elaborazione della Carta le sorti delle province sono mutate da un iniziale orientamento favorevole a sopprimerle o a mantenerle come semplici circoscrizioni di decentramento dell’amministrazione regionale, al risultato finale che ha visto invece prevalere il mantenimento dell’ente autonomo, secondo il modello tradizionale⁵¹.

L’istituzione delle regioni ordinarie nel 1970 ha però rilanciato il tema della soppressione delle province. In questa direzione sembrava muovere con decisione la legislazione regionale, che già nella prima legislatura aveva prodotto – anche sull’esempio di sperimentazioni già avviate nelle regioni speciali⁵² - numerosi leggi di riordino dell’amministrazione di area vasta, che introducevano i comprensori come soggetti di natura associativa destinati costituire l’ente intermedio tra comuni e regione, concepito come strumento sia di collaborazione intercomunale che di partecipazione dei comuni alla programmazione economica e territoriale della regione⁵³. Ai comprensori si aggiungevano (e talvolta si sostituivano) le comunità montane, istituite dalla legge 1102/1971.

Ma i tentativi delle regioni⁵⁴ incontravano un limite invalicabile, la mancanza della competenza legislativa necessaria per riformare i poteri degli enti locali e istituire enti nuovi con personalità giuridica⁵⁵. Benché gli Statuti regionali appena varati contenessero vari riferimenti ai comprensori e ai circondari, il limite di competenza fu immediatamente fatto valere, non appena qualche regione cercò di istituire i circondari attribuendo loro funzioni più estese delle “funzioni esclusivamente amministrative” per l’ulteriore decentramento delle funzioni delle province previste dall’art. 129 Cost. (allora vigente)⁵⁶.

L’esperienza dei comprensori non ebbe successo. Quando il ministro Aniasi presentò il *Rapporto sullo stato delle autonomie* (1982), emerse con chiarezza il fallimento delle sperimentazioni regionali: anziché essere soppresse, le province avevano nel frattempo esteso le loro competenze ricevendo nuovi compiti tanto dallo Stato che dalle stesse regioni. E così è stato anche in seguito.

2. Province vs Regioni

Le ragioni del fallimento dei comprensori e dell’inatteso successo delle province sono complesse e di ordine diverso. I tentativi delle regioni di rivedere l’organizzazione dei poteri locali avevano fatto emergere in tutta la sua evidenza il fattore che ancor oggi condiziona più pesantemente l’assetto dei poteri locali e ne impedisce uno sviluppo razionale: la separazione –

50 Così la deputazione provinciale di Firenze, citata da F. Bonini, *Le Province della Repubblica*, in *Le autonomie Locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Roma 2010, 103.

51 Per una sintesi, cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell’ente più discusso*, Napoli 2012, 51 ss.

52 Cfr. U. Pototschnig, *Due esperienze di avanguardia in tema di comprensori*, in *Le Regioni*, 1973, 330 ss.

53 *Idem*, 330.

54 Cfr. in particolare, a commento della legge emanata dall’Emilia-Romagna, C. Lorenzetti e F. Roversi Monaco, *Comprensori e decentramento in un recente progetto di legge regionale*, in *Le Regioni* 1974, 756 ss.

55 Cfr. L. Paladin, *Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori*, in *Foro amm.* 1972, III, 275 ss.

56 Cfr. U. Pototschnig, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni* 1974, 129 ss.

anzi, assai spesso, la contrapposizione – tra regioni e enti locali, rimasti quest’ultimi sino ad oggi soggetti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Questa separazione ha impedito non solo alla regione di modellare l’assetto dei “suoi” enti locali, ma anche agli enti locali di concepire come “propria” la regione. Del resto, chi più difese le province durante i lavori della Costituente, proprio a questo mirava: fare della provincia il baluardo contro l’accentramento regionale, potenziale erede e continuatore dell’accentramento burocratico dello Stato⁵⁷.

Il sistema amministrativo italiano sembra costruito apposta per impedire qualsiasi razionalizzazione delle sue articolazioni territoriali. Il suo impianto tradizionale, ispirato al centralismo napoleonico, reso feroce dal ventennio fascista, aveva costruito una struttura monoblocco dell’amministrazione pubblica, avente il Governo al suo vertice, i comuni alla sua base. Così come il vertice governativo comunica con il sistema della rappresentanza democratica attraverso il legame fiduciario con il parlamento e la soggezione alla legge, i capillari territoriali comunicano attraverso la doppia natura del sindaco e dell’amministrazione comunale, quella rappresentata dall’“ufficiale del Governo” e dal Segretario comunale da un lato, e quella derivante dall’investitura elettorale degli organi politici del comune, dall’altro. Il ruolo delle province in questa piramide gerarchica è a sua volta evidente: sono anzitutto ripartizioni dell’amministrazione dello Stato, proprio dei rami storicamente connessi alle funzioni più tipiche dell’esecutivo: l’ordine pubblico (questure, comandi provinciali dei carabinieri, strutture di protezione civile) e il fisco (intendenze di finanza). Siccome i comuni sono un capillare con cui il sistema burocratico comunica con il sistema democratico, e quindi può essere un luogo critico per l’assetto dei pubblici poteri e per la tutela della legalità, a livello di provincia si era organizzato anche l’apparato di controllo (anche politico, in passato) sulle attività dei comuni (le Giunte provinciali amministrative). Tutto ruota attorno al prefetto, che del Governo è il rappresentante.

Viste dal centro, le province sono essenzialmente un’articolazione dell’amministrazione statale, come prova la riserva di legge statale (rinforzata) per l’istituzione di nuove province o il mutamento delle loro circoscrizioni (art. 133.1 Cost.). Viste dal centro, le province non possono che essere enti non differenziati né differenziabili, costruiti secondo una mappa che suddivide il territorio in porzioni sufficientemente omogenee da assicurare un esercizio razionale delle funzioni amministrative statali decentrate. Non c’è ragione per cui la mappatura delle province di una regione non sia ispirata agli stessi criteri di quella di un’altra regione. I comuni, la cui dimensione varia così tanto, sono un fattore di casualità e incertezza, visti dal centro: le province, al contrario, un’articolazione sistematica e razionale.

Il decreto-legge 95/2012, che in uno dei suoi 25 articoli introduce la previsione shockante che sia il Governo a deliberare - su proposta dei ministri interessati (interno e pubblica amministrazione), di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze – i criteri del riordino delle province sulla base di requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale e alla grandezza demografica, è figlio di questa visione. Una visione – mi pare utile metterlo in chiaro – che non deriva soltanto da un’ottica tutta centralistica del Governo: essa è stata condivisa dalle stesse associazioni degli enti locali (l’Unione delle province italiane in testa) che in tutti questi anni hanno cercato (e trovato) sotto l’ala del ministero degli interni la protezione dalle “ingerenze” delle regioni. Per mamma chioccia tutti i pulcini sono eguali.

3. L’“area vasta” e la sua entificazione

⁵⁷ Cfr. ad es. gli interventi di Ferdinando Tragetti (14 novembre 1946 nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), Giovanni Uberti (1 febbraio 1947, nella seduta antimeridiana della Commissione per la Costituzione), Bosco Lucarelli nella discussione dell’art. 129 in A. C. (seduta del 30 maggio 1947) e lo stesso Mortati (nella discussione dell’art. 118 nella seduta pomeridiana dell’11 luglio 1947).

Ma c'è anche un'altra causa che ha concorso a produrre il successo delle province in passato e, ora, alimenta i propositi di revisione del loro ruolo, del loro assetto di governo, persino della loro dimensione territoriale. Essa sta nell'equivoco della "area vasta".

Anche chi ritenga che le province siano da sopprimere, non nega l'esistenza di funzioni di area vasta che non possono essere proficuamente gestite dai singoli comuni o dalla regione. E non sono poche.

Qui risiede uno dei problemi teorici più difficili. Il termine "area vasta" allude ad una dimensione geografica di gestione di funzioni pubbliche che varia inevitabilmente da settore a settore: lo sviluppo urbanistico di un territorio non disegna aree che coincidono necessariamente con quelle in cui si snoda la rete della mobilità; la dimensione di un distretto scolastico non si sovrappone necessariamente all'area di utenza di un ospedale, né questa ad un bacino idrologico o a quella di una razionale gestione della raccolta dei rifiuti. L'"ambito ottimale" per l'esercizio di ognuna di queste funzioni pubbliche rischia di essere diverso. Il fallimento dell'esperienza dei comprensori regionali è stata causata anche da questa constatazione. Di fronte alle difficoltà di progettare nuovi ambiti ottimali che avrebbero dovuto sostituirsi alle circoscrizioni provinciali, la provincia è risorta quasi per risulta, come ente intermedio già esistente la cui perimetrazione non era più illogica di un'altra, data la varietà di dimensioni ottimali richieste dalle diverse funzioni. Allo stesso tempo, però, non si è cessato di cercare, settore per settore, moduli organizzativi di specifiche funzioni di "area vasta", come gli storici consorzi di bonifica, i bacini idrografici (legge 183/1989), gli ambiti territoriali ottimali per i servizi idrici (istituiti dalla legge 36/1994, ma poi destinati a varie modifiche)⁵⁸ nonché, ultimi nati, i bacini territoriali ottimali e omogenei per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica⁵⁹ e i bacini ottimali per i servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale⁶⁰.

Emerge però anche un altro equivoco: non è affatto detto che, se esiste effettivamente un complesso di funzioni amministrative idealmente esercitabili in una determinata area, sia perciò necessario istituire un *ente* a cui attribuire la responsabilità politica dell'esercizio di tali funzioni – un ente territoriale *necessario*, a *base rappresentativa*. Non mancano esperienze contrarie: le città metropolitane – che però ancora non esistono – non sono enti necessari (solo poche città ne verrebbero interessate), così come non lo sono le associazioni e le unioni di comuni o le ATO: non sono neppure enti organizzati secondo i principi della rappresentanza diretta delle popolazioni amministrative⁶¹. Il fatto è che non basta individuare l'ambito ottimale per l'esercizio di una determinata funzione amministrativa, perché bisogna valutare anche un altro profilo, se l'esercizio di quella funzione richieda o meno una *legittimazione democratica*.

Il problema è stato posto drammaticamente – e con la ormai consueta sventatezza – dal decreto-legge 201/2011 che, in alcuni commi (dal 14 al 20) di un suo articolo (l'art. 23) compie una svolta storica, abbandonando il modello tradizionale di ente provinciale "politico" per abbracciare il modello di ente di secondo livello, che esercita sole funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, dai quali dipende la formazione degli organi. Ovviamente il decreto-legge

⁵⁸ Cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia cit.*, 220 ss.

⁵⁹ Art. 3 *bis* del decreto legge 138/2011, come convertito dalla legge 148/2011.

⁶⁰ Art. 34 *octies* del decreto legge 179/2012, come convertito dalla legge 221/2012.

⁶¹ Delle città metropolitane ancora poco si può dire, data l'instabilità del quadro normativo. L'art. 18 del decreto-legge 95/2012 (la cui applicazione è però sospesa dall'art. 1, comma 115, della legge 228/2012) prevede che le 10 città metropolitane previste subentrino alle rispettive province e che sia il rispettivo Statuto a prevedere le modalità di elezione del sindaco, mentre i membri del consiglio dovrebbero essere eletti tra sindaci e i consiglieri dei comuni compresi.

definisce solo i tratti generali della “nuova provincia”, lasciando del tutto irrisolte le questioni centrali. Forse inverte anche l’ordine logico delle questioni: si decide prima che cosa sia l’ente, qual è la sua astratta forma organizzativa, rinviando l’individuazione delle sue funzioni ad un secondo tempo. Tuttavia tra forma organizzativa e funzioni assegnate vi sono relazioni da cui non si può prescindere.

Dire che alle province spettano “esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento” delle attività dei comuni infatti non basta, perché c’è modo e modo di concepire l’indirizzo e il coordinamento: può trattarsi di un’attività *politica* che si sovrappone a quella degli enti coordinati, oppure può essere semplicemente un’attività di *coordinamento* paritario, da cui l’indirizzo emerge come conseguenza dell’accordo comune. In linea di principio, scegliendo il modello di ente non direttamente investito dalla legittimazione elettorale, la provincia si trova a svolgere le proprie funzioni su base consensuale e collaborativa, non avendo l’autorità di compiere scelte politiche autonome rispetto all’indirizzo concordato dai comuni rappresentati. Infatti, se la provincia è costruita come un ente privo di rappresentatività, cioè di organi direttamente eletti dai cittadini e responsabili nei loro confronti, appare impossibile conferire ad essa funzioni di amministrazione che congiungano discrezionalità e imperatività. Lo stesso apparato amministrativo deve essere collegato ad un responsabile politico, e questo non può stare che o in capo ai comuni o in capo alla regione, cioè agli unici enti politici residui. Per configurare l’estensione e la natura dei poteri conferibili alle province è necessario che la legislazione ne chiarisca il quadro istituzionale, indicando dove si collochi la responsabilità politica per l’esercizio delle funzioni affidate all’ente intermedio.

Decisivo sarà il modo in cui gli organi provinciali vengono eletti. La norma statale sembra prefigurare un’amministrazione provinciale quale proiezione consortile delle amministrazioni comunali: questo tratto risulta tanto più forte quanto più intensa sarà la corrispondenza delle cariche (per es., disponendo che il presidente della provincia e i membri del consiglio devono ricoprire analoghe cariche nei comuni in essa compresi e non restano in carica se decadono dal loro ufficio nel comune). Così si abbatterebbe la dualità e la concorrenza/conflittualità tra comuni e provincia, raggiungendo un risultato senz’altro positivo.

Per altro verso, né la legge statale né quella regionale dovrebbero conferire alla provincia funzioni amministrative “autonome”, ossia da gestire in rapporto di dualità con i Comuni (per es. funzioni di vigilanza sulle attività dei Comuni); queste funzioni andrebbero trattenute dalla regione (o ad autorità statali decentrate), e affidate semmai ad agenzie territoriali della regione stessa, che rispondono cioè agli organi politici regionali. Al contrario, funzioni di supporto tecnico ai comuni potrebbero ben essere mantenute in capo alla provincia (in alternativa, al fine di mantenere snello l’organico provinciale, potrebbero essere affidate all’amministrazione del comune capoluogo oppure ad agenzie regionali d’ambito).

4. *Servono le province? Questione di punti di vista*

Si tratta – com’è evidente – di meri esercizi teorici, resi possibili da una legislazione caotica e priva di strategie chiare, che non siano quelle di una (supposta) riduzione della spesa pubblica - obiettivo rispetto al quale per altro gli strumenti predisposti non appaiono affatto congrui⁶². Che si pensi di mettere mano a una trasformazione radicale e permanente dell’amministrazione locale – così vasta da lambire lo stesso quadro costituzionale - attraverso qualche frase sparsa in alcuni decreti-legge è un’assurdità evidente, il cui insuccesso è facilmente prognosticabile. Però non si può negare che il problema ci sia e sia urgente.

62 Rinvio a *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni* 2012, 447 ss.

Un quesito s'impone: l'abolizione delle province o una loro radicale trasformazione è necessaria? Ma la risposta non può ridursi ad un semplice sì o no, perché le situazioni sono molto diverse. Solo se si guarda al problema nella prospettiva dell'autorità statale che organizza la propria articolazione periferica, le profonde diversità che corrono tra regione e regione possono apparire irrilevanti; esse però sono insuperabili se invece si assume la prospettiva della singola regione che ricerca l'organizzazione ottimale delle funzioni di area vasta. Il che significa che le due prospettive vanno separate, sino al punto di immaginare che la "provincia" come articolazione dell'amministrazione statale debba essere un "ente" diverso dalla "provincia" come articolazione dell'amministrazione regionale e locale. Mentre la "provincia-stato" può mantenere una mappatura decisa dal centro, la "provincia-regione" deve essere modellata secondo le esigenze specifiche dei singoli territori; la prima può forse basarsi su una formula matematica che combina parametri geografici e dimensioni demografiche, la seconda no di certo: come si fa ad applicare lo stesso schema di amministrazione locale a realtà tanto diverse quanto lo sono le regioni italiane? È possibile che l'armoniosa suddivisione in province delle Marche, che rispecchia perfettamente l'equilibrata ripartizione idrogeologica e sociale del territorio, sia riorganizzabile con la stessa formula matematica che si applica a una regione come la Lombardia, che ruota tutta attorno ad un unico polo metropolitano? Le diversità di mappatura demografica, territoriale, altimetrica, produttiva, sociale e di tradizione amministrativa tra le regioni italiane comportano che un'opera seria di riordino non possa essere utilmente condotta se non all'interno delle singole regioni, con soluzioni probabilmente molto differenti. Anche a questo problema va applicato dunque il principio costituzionale di sussidiarietà.

Ora, è del tutto evidente che lo svolgimento delle funzioni assegnabili alla "provincia-stato" non hanno bisogno di un ente politico che ne controlli l'esercizio: si tratta di semplici circoscrizioni entro cui si svolgono le attribuzioni degli uffici istituiti dallo Stato in periferia⁶³. E per le "province-regione"?

La permanenza di un ente politico-rappresentativo intermedio tra regione e comune va valutata sotto un duplice profilo. Innanzitutto bisogna considerare se le funzioni di area vasta affidate all'ente intermedio abbiano un tasso di politicità tale da imporre che il loro esercizio sia da imputare ad un organo rappresentativo che ne assuma la responsabilità, secondo i principi costituzionali; in secondo luogo bisogna valutare se sia *opportuno* mantenere in vita un ente intermedio che svolga funzioni di tale portata politica. In altre parole, la legge (statale o regionale che sia⁶⁴) che modella le funzioni e gli organi delle province deve essere sottoposta ad un duplice test che verifichi l'*opportunità* e la *coerenza interna* della soluzione prescelta.

Sotto entrambi i profili a me sembra che la soluzione preferibile sia, salva prova contraria, avversa all'ipotesi di un ente intermedio politico-rappresentativo. In linea di massima, infatti, le funzioni affidate alle province sono riassumibili nella nozione di coordinamento (urbanistico, dei trasporti ecc.) o consistono nella gestione di alcuni servizi (rifiuti, strade, edilizia scolastica ecc.). Ragionando in concreto, l'esercizio di nessuna di queste funzioni richiede un livello politico a cui far risalire la responsabilità decisionale: *rebus sic stantibus*, perché nulla impedirebbe - in astratto - ad una regione di collocare ad un livello decisionale sovracomunale funzioni politicamente rilevanti (per es. di pianificazione urbanistica), ovviamente sottraendole ai comuni o alla regione stessa. Quello che sarebbe da evitare - e qui ragiono nella prospettiva dell'opportunità - è di mantenere tre

⁶³ La *circoscrizione provinciale*, ma non l'*ente* corrispondente, sono il perno dei diversi sistemi elettorali per le Camere e per la Regione, e ad essi fanno tradizionalmente riferimento sia l'organizzazione dei partiti che delle altre organizzazioni d'interesse: da questo fattore è fatta però spesso dipendere la particolare forza politica della provincia in quanto ente (cfr. F. Fabrizzi, *La Provincia cit.*, 103 ss.).

⁶⁴ V. poi § 5.

livelli di rappresentanza politica sul territorio regionale senza nettamente differenziare le attribuzioni, evitando la loro sovrapposizione.

L'esperienza maturata sinora dimostra infatti che molto spesso la provincia concorre con i comuni nel determinare le scelte politiche, creando zone di competizione che si riflettono nella eccessiva complessità delle procedure amministrative. La stessa logica del sistema politico facilita la diversità di "colore politico" tra il governo provinciale e quello del comune capoluogo – talvolta per la diversità di appartenenza partitica dei rispettivi *leader* nell'ambito della stessa coalizione. Se alla sovrapposizione di competenze amministrative si somma la competizione politica tra i soggetti che ne sono investiti, l'inefficienza è il risultato assicurato.

5. *Vincoli costituzionali? Una lettura minoritaria*

Ho tralasciato sin qui il problema di quale sia la fonte competente a introdurre le modifiche nell'ordinamento delle province, di cui pure ho discusso, se debba essere la legge ordinaria dello Stato o una legge costituzionale (di ciò si dovrà occupare a breve la Corte costituzionale), e se vi siano margini per un intervento della legge regionale dato l'attuale assetto costituzionale delle competenze. Qualche considerazione finale questi problemi però la meritano e, in attesa delle decisioni della Corte costituzionale, esse non possono che rispecchiare le opinioni personali di chi scrive.

A me sembra poco persuasiva la tesi prevalente, che tende a "costituzionalizzare" sia la mappatura delle province, sia le loro attribuzioni, sia infine il carattere politico-rappresentativo dei loro organi.

Il "rafforzamento" della legge statale che modifica le circoscrizioni provinciali, previsto dall'art. 133.1 Cost. (legge dello Stato, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione) credo vada letto in senso restrittivo. La norma è diretta a proteggere la "identità" della singola comunità locale contro decisioni unilaterali della maggioranza parlamentare, ma non a impedire che il legislatore proceda in via *generale* (senza riferimento ad una specifica comunità locale) a modificare la mappa delle province; questo irrigidimento della mappatura attuale (e in larga parte tratlizia) delle province mi sembra poco ragionevole e del tutto sproporzionato rispetto alla stessa origine "governativa" (e non comunitaria) dell'ente-provincia. Comunque si tratta di un aggravio procedurale minimo e suscettibile di discipline alquanto diverse, alle quale evidentemente spetta alla legge statale di dare forma.

Il carattere politico-rappresentativo degli organi provinciali – soppresso dal fascismo - non era presente ai costituenti del 1947, dato che solo con la legge 122/1951 a capo della provincia il prefetto fu sostituito da un presidente elettivo. Questo carattere comunque non sembra fissato indelebilmente dalla Costituzione: delle province la Carta si occupa sempre affiancandole alle città metropolitane, che non mi pare siano ritenute necessariamente governate da organi direttamente rappresentativi della collettività. Si aggiunga che le città metropolitane non sono attualmente costituite né devono essere costituite necessariamente. Le città metropolitane, al contrario dei comuni e delle (attuali) province, non sono enti "necessari" (nel senso che ogni punto del territorio nazionale deve ricadere all'interno di un ente di quella determinata categoria)⁶⁵. Insomma, non mi sembra che la previsione costituzionale delle province costituisca un sicuro baluardo posto a garanzia della loro natura di enti politici, rappresentativi e necessari. Tanto è vero che il progetto (a mio avviso profondamente sbagliato nel merito) di sostituire le province con le città metropolitane, laddove istituite, mostra tutta la fragilità dell'equazione provincia – ente necessario – non unilateralmente modificabile dalla legge ordinaria – necessariamente rappresentativo.

⁶⁵ Si potrebbe persino osservare che neppure le province sono enti "necessari", dato che in certe porzioni di territorio (la Valle d'Aosta) esse non esistono.

Quanto alle funzioni fondamentali, la loro definizione è demandata alla legge dello Stato, come dispone l'art. 117.2, lett. p (che affida alla legge ordinaria anche l'individuazione degli "organi di governo", a riprova di quanto detto poco sopra). Sta dunque al legislatore statale valutare quali competenze mantenere in capo alla provincia, ben potendo far coincidere le "funzioni fondamentali" con quelle funzioni *statali* eventualmente demandate agli organi locali⁶⁶, lasciando che le altre funzioni siano liberamente conferite dalla legge ordinaria, anche regionale.

Il legislatore statale potrebbe perciò arrivare a riconoscere un ruolo centrale alle regioni nel disegnare la mappa delle circoscrizioni provinciali, la tipologia delle funzioni attribuite a questi enti ed anche le modalità di investitura dei loro organi. Le tre prospettive vanno infatti affrontate in modo unitario, come ho cercato di sostenere in queste pagine: poiché solo certe funzioni sono adatte a una determinata dimensione territoriale, solo alcune possono essere affidate a organi politicamente non rappresentativi e non direttamente responsabili nei confronti dei cittadini, solo un ente di secondo livello, non direttamente legittimato dal voto popolare ma strettamente collegato ai comuni, può impedire sovrapposizioni di competenze e conflitti politici. La recente, caotica legislazione statale ha aperto alcune porte, per esempio riconoscendo un (sia pure confuso) ruolo delle regioni nel rimodellare la mappatura delle province. Penso che questa strada potrebbe essere proseguita, ma con maggior coerenza e più netta apertura alle competenze delle regioni. Lasciando che siano finalmente le regioni a modellare le province secondo le specifiche caratteristiche del loro territorio rispettivo, per le ovvie ragioni che si riassumono nel principio costituzionale di sussidiarietà, resterà poi allo Stato valutare come riorganizzare sul territorio le proprie attuali funzioni amministrative decentrate⁶⁷. E spetterà alla legge dello Stato porre anche tutti i presidi necessari a impedire che le regioni si lascino tentare da vocazione centralistiche: sia attraverso garanzie di coinvolgimento "forte" degli enti locali nel procedimento decisionale della regione, sia attraverso la previsione di meccanismi di controllo sostitutivo da attivare in caso di inerzia della regione o di cattivo uso del suo potere normativo.

Non serve dunque una revisione del Titolo V della Costituzione per incidere così profondamente nell'assetto delle province? Forse sì, ma non sarebbe male che la riforma costituzionale operasse "a consuntivo", dopo che fosse stata sperimentata una revisione in via legislativa – e soprattutto sulla base di leggi regionali – dell'attuale disciplina dell'ente intermedio. La riforma costituzionale del 2001 dovrebbe aver insegnato a tutti quanto sia sbagliato pensare di rivoluzionare un assetto costituzionale così complesso come l'assetto delle autonomie scrivendo qualche frase in Costituzione. Meglio provare prima strade più semplici e soprattutto prassi virtuose.

CAPITOLO III

PICCOLI COMUNI E FORME DI GESTIONE ASSOCIATA

CLAUDIA PENNACCHIETTI

⁶⁶ Per questa lettura – anch'essa minoritaria – della disposizione costituzionale, rinvio a *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni 2002*, 365 ss.

⁶⁷ L'art. 10 del d.l. 95/2012 prevede che si proceda con regolamento a ridisciplinare i compiti delle prefetture e degli altri uffici periferici delle pubbliche amministrazioni dello Stato, già organizzati su base provinciale, con l'attribuzione delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato ad un unico ufficio, che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva.

Primo

Dati e normativa

La Regione Marche conta 239 Comuni, di cui 172 hanno una popolazione minore o uguale ai 5.000 abitanti e 45 non superano le 1.000 unità⁶⁸. I cd. piccoli Comuni incidono sul totale dei Comuni regionali per una percentuale del 72%, di cui il 26,2% è rappresentato da piccolissimi Comuni (che dunque costituiscono il 18,8% della realtà comunale calcolata sull'intera base regionale). La realtà nazionale rispecchia queste dimensioni: i 5.683 piccoli Comuni italiani rappresentano circa il 70,2% delle realtà amministrative presenti nel Paese. Il restante 29,8% è costituito da 2.409 Comuni con più di 5.000 abitanti.

Si tratta di dati che esprimono un'alta frammentazione amministrativa, a cui il legislatore statale – nei modi che si esamineranno –, e la Regione Marche – negli intenti espressi nella l.r. 18/2008 – hanno previsto di porre rimedio promuovendo e sostenendo l'associazionismo intercomunale di funzioni e servizi, “al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione e di ottenere economie di spesa”⁶⁹.

Il Tuel (d.lgs. 267 del 2000), nel trattare le forme associative, oltre a disciplinare le Unioni di Comuni (art. 32), si occupa della Convenzione (art. 30), quale forma più diffusa nella prassi degli enti locali data la flessibilità del suo modello di funzionamento, e dei Consorzi (art. 31), in riferimento ai quali la legge finanziaria 2010 è intervenuta sancendone l'obbligo di soppressione (in particolare, dei cd. Consorzi di funzioni. Sono fatti salvi i cd. Consorzi-azienda).

La formula più strutturata di accorpamento di funzioni e servizi individuata come strumento privilegiato dell'associazionismo e per questo oggetto di maggiore attenzione nei disegni riformatori del legislatore nazionale è quella delle Unioni.

Nell'ordinamento regionale, gli articoli 20 e ss. della l.r. 18/2008⁷⁰ si occupano delle gestioni associate disciplinando il ruolo della Regione in termini di supporto tecnico ed amministrativo e le modalità di definizione e concessione degli incentivi economici ad esse destinati⁷¹.

Pur mancando dati regionali aggiornati che periodicamente consentano di registrare l'evoluzione del panorama associativo con particolare riferimento alla presenza di Convenzioni e Consorzi, certo è che queste forme associative coinvolgono la quasi totalità della popolazione essendo di gran lunga preferite dagli amministratori locali rispetto ad altre tipologie di gestione. Un censimento intervenuto in modo rigoroso sulla materia è datato 2005 e registra una percentuale alta di Convenzioni (che coprono il 51,85% dei servizi e delle funzioni gestite in forma associata, per lo più concentrati nelle Province di Ancona, Pesaro e Urbino e Fermo) e di Consorzi (29,6%, soprattutto nelle Province di Ascoli Piceno e Macerata)⁷².

⁶⁸Fonte: elaborazione Ifel su dati Istat, 2011. Si farà uso della denominazione “piccolo comune” in riferimento al comune con un numero di abitanti compreso tra le 1.000 e le 5.000 unità; delle denominazioni “piccolissimo comune” o “comune polvere” per indicare l'ente locale con meno di 1.000 abitanti.

⁶⁹ Art. 1, comma 1, l. c), legge regionale 18/2008.

⁷⁰ Sulla legge regionale 18/2008 è intervenuta di recente con modifiche la l.r. 44 del 2012, su cui v. *infra*. Sono poche le leggi regionali che si sono adeguate ai principi espressi dal decreto legge 138 del 2011 (Calabria, Toscana, Veneto, Piemonte, Lombardia) ed ancora minore è il numero di quelle che sono intervenute successivamente all'ultima modifica dell'art. 16 del decreto legge 138 del 2011 avvenuta con la citata legge n. 135 dell'agosto del 2012 (v. la legge regionale 11/2012 del Piemonte, di cui si esamineranno in seguito le disposizioni più rilevanti in materia di associazionismo, la legge della Regione Toscana 42/2012 modificativa della legge regionale 68/2011, la legge regionale Emilia-Romagna n. 21 del 21 dicembre 2012).

⁷¹ Si precisa che, al contrario delle definizioni dell'attuale normativa nazionale (d.l. 95/2012), nella l.r. 18/2008 sono definiti “comuni di minore dimensione demografica” quelli fino ai 3.000 abitanti.

⁷² Studio “*Campanili insieme*”, Dipartimento affari generali e istituzionali, Giunta Regione Marche, 2005.

Guardando alla distribuzione territoriale delle forme di associazionismo intercomunale volontario, si rileva come esse occupino prevalentemente il Nord della Regione: nelle Province di Ancona e Pesaro e Urbino si concentrano circa i due terzi delle gestioni associate attivate; il restante terzo si distribuisce sulle tre Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata.

Prendendo a parametro di rilevazione il tipo di funzioni o servizi che vengono più frequentemente gestiti in associazione, risultano amministrati in forma associata dal 53% dei Comuni i servizi di gestione del territorio (in particolare quelli riferibili allo smaltimento rifiuti), dal 52% i servizi sociali (in particolare di assistenza sociale); un altro rilevante settore di incidenza della forma associata è costituito dagli sportelli unici per le attività produttive e i servizi di accoglienza, informazione e promozione turistica (in generale, riconducibili a funzioni attinenti lo sviluppo economico), rispetto a cui la percentuale di Comuni associati è del 42%.

I dati che seguono sulle Unioni di Comuni fotografano la situazione marchigiana in modo senz'altro più fedele ed attuale. Il motivo è da rintracciare nella disciplina giuridica che regola l'assetto delle Unioni e che ne fa un modello ben strutturato quanto ad organizzazione interna e ad articolazione organica e dunque tendenzialmente più stabile rispetto alle altre forme di associazionismo cd. volontarie. I Comuni coinvolti in Unioni nelle Marche sono 46 (il 19,2% del totale dei Comuni) e risultano distribuiti su di un totale di 11 Unioni, con una media di 4 Comuni e una dimensione demografica media di circa 15.000 abitanti per Unione⁷³. La statistica regionale conferma un dato comune a tutto il territorio nazionale: la forte presenza di Unioni composte da Piccoli Comuni. Nelle Marche sono 34 su 46 (il 73,9% dei Comuni in Unione) i Piccoli Comuni "uniti"⁷⁴.

Se si guarda alla dimensione demografica, il 10,6% della popolazione totale risiede in Comuni partecipanti ad Unioni. Ferma la maggiore presenza di Piccoli e Piccolissimi Comuni, accanto ad adesioni di Comuni di minime dimensioni demografiche (Moresco, 621 abitanti) si registra la partecipazione di Comuni al di sopra dei 10.000 abitanti (Montemarciano, 10.236).

Una fonte utile di dati è offerta dalla Relazione elaborata dalla Corte dei Conti, sezione regionale Marche, al termine dell'indagine di controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria delle Unioni di Comuni operanti nella Regione Marche approvata il 7 maggio 2010.

Da questa emerge che tutte le Unioni risultano originate tra il 2000 e il 2004 da precedenti rapporti di collaborazione tra i Comuni partecipanti aventi la forma di Convenzioni e Consorzi per lo più operanti nel campo dei servizi di gestione del territorio e dell'ambiente, di assistenza sociale, di polizia locale e di trasporto e asili nido (in genere, servizi scolastici diversi dalla didattica, ecc.). Si tratta di un dato che può suggerire una revisione della formula di incentivazione delle Unioni, a partire da una maggiore attenzione a forme di associazionismo volontario intese come base per modelli di integrazione più strutturata.

Per quanto concerne i servizi comunali gestiti in Unione, la relazione della Corte rivela che ogni Unione gestisce una media di dieci servizi e che a solo quattro di questi è destinato l'88% delle risorse comuni. Si tratta, in particolare di servizi di gestione del territorio e dell'ambiente (smaltimento R.S.U. ed attività connesse), che assorbono mediamente il 28% delle risorse; di servizi di assistenza sociale (sostegno alle persone diversamente abili, beneficenza pubblica, ecc.) che assorbono mediamente il 27% delle risorse; di servizi di polizia locale (circolazione stradale, amministrativa, commerciale/annonaria, ecc.), che assorbono mediamente il 21% delle risorse e di

⁷³ Le Unioni di Comuni nelle Marche si sono ridotte dalle 14 presenti sul territorio nel 2008 alle 11 attuali. In particolare, le Unioni Media Alta Valle del Foglia e Alta Valconca – Montefeltro si sono sciolte a seguito della legge finanziaria per il 2008 (art. 2 comma 28, legge 24 dicembre 2007, n. 244) per la quale ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli artt. 31-33 del Tuel. L'Unione Valcesano si è sciolta nel gennaio del 2010.

⁷⁴ Ci si attiene ancora ad elaborazione Ifel su dati Istat, 2011, per l'eshaustività dell'analisi statistica. Tuttavia, si rileva un recente dato Ancitel 2013 che registra un aumento a quota 48 dei comuni in Unione.

servizi scolastici diversi dalla didattica (trasporto, asili nido, ecc.), che assorbono mediamente il 12% delle risorse.

Individuata la realtà amministrativa regionale marchigiana, si procede ora nell'esame dei plurimi e non sempre coordinati interventi degli attori istituzionali che hanno inciso sulla disciplina delle forme associative. Si tratta di interventi più o meno titolati in base all'interpretazione che nel tempo è andata evolvendosi in merito al sistema di riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni sulla materia. Tralasciando per ora quest'ultimo profilo, ciò che emerge dal susseguirsi delle azioni riformatrici del legislatore statale a partire dal 2009 è la duplicità dei fattori che lo ha orientato: l'uno nascente dall'osservazione dei risultati fallimentari dei modelli di gestione associata previsti nelle leggi statali degli anni Novanta (l.n. 142/1990 e l.n. 265/1999)⁷⁵, l'altro coincidente con la pressione dell'emergenza di assicurare gli obiettivi del pareggio di bilancio in ragione dei vincoli europei e del patto di stabilità.

Entrambi i fattori hanno orientato i processi riformatori di riordino e semplificazione del sistema dell'associazionismo, ma è l'utilizzo di quest'ultimo in via strumentale al superamento delle inefficienze e dello spreco di risorse in una prospettiva di emergenza di breve periodo ad aver prevalso su interventi strutturali ragionati e calibrati sulle esperienze e le peculiarità locali.

Si è iniziato incidendo sulle Comunità montane⁷⁶. Si è proseguito con la soppressione dei Consorzi di funzioni fra Comuni ed all'assunzione in proprio in capo a questi ultimi delle funzioni da essi esercitate prima dell'istituzione del Consorzio stesso⁷⁷.

Il biennio 2010-2012 ha portato una serie di interventi mossi dall'intento di funzionalizzare la gestione associata al contenimento della spesa. Si tratta di interventi ravvicinati e non coordinati, dunque non in grado di creare le condizioni per un'effettiva attuazione nelle complesse realtà locali.

Il d.l. 78/2010 (conv. con modif. in l. 122/2010) e le due manovre estive (d.l. 98/2011 conv. con modif. nella l. 111/2011; d.l. 138/2011 conv. con modif. nella l. 148/2011) sono accomunati dal contesto entro cui nascono – caratterizzato da una gravità crescente della situazione economico-finanziaria –, e dalla previsione di un sistema di associazionismo obbligatorio che vede l'Unione di Comuni quale mezzo privilegiato di accorpamento di funzioni e servizi.

L'attuale assetto della legislazione nazionale è regolato dal d.l. 95/2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", cd. *Spending Review*, convertito in l. 135/2012) che interviene con una disciplina di riordino istituzionale locale negli artt. da 17 a 20.

L'articolo 19 del d.l. 95/2012 individua un nuovo e più dettagliato elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni ed innova la disciplina delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

L'elenco di cui al comma 1, lett. a) dell'art. 19 sostituisce l'elenco provvisorio contenuto nella legge delega sul federalismo fiscale (art. 21 comma 3, l. 42/2009) cui rinviava l'art. 14, comma 27,

⁷⁵ Si trattava di interventi normativi volti a promuovere l'associazione fra i Comuni, quale tappa intermedia della successiva fusione. "A fronte della resistenza opposta dai Comuni alla loro fusione, si è, invece, verificata la moltiplicazione dei consorzi e di altre formule organizzative basate sulla messa in comune di alcune funzioni e servizi, e un numero tutto sommato ridotto di Unioni istituite. Le stesse Unioni hanno perciò avuto un impulso decisivo solo quando, con l'entrata in vigore della legge n. 265/1999, il legislatore ha di fatto sganciato il raggiungimento dell'unione comunale dalla successiva tappa della fusione. L'affermarsi di modelli di associazionismo locale non preordinati alla fusione, bensì alla gestione a livello unitario di funzioni e servizi ha sortito nel tempo un grave effetto negativo. Si sono, infatti, stabilite nuove sedi decisionali e nuovi modelli istituzionali con ampia sovrapposizione e duplicazione di funzioni, incarichi, emolumenti". P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, 1 agosto 2012.

⁷⁶ Si rinvia al capitolo di G. Di Cosimo.

⁷⁷ La l.n. 191/2009 ("Legge finanziaria 2010"), fa salva la sopravvivenza dei bacini imbriferi montani. Sulle questioni interpretative e sui problemi strutturali e gestionali scaturiti dalla soppressione dei Consorzi di funzioni, cfr. P. Bilancia, cit.

del d.l. 78/2010⁷⁸. Per comprendere l'ambito applicativo di tale nuova enucleazione, è opportuno precisare che, mentre la l. 42/2009 ha identificato in via transitoria le funzioni fondamentali ai fini della determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, l'elenco di cui all'art. 19 è chiamato ad operare in via non provvisoria e senza finalità specifiche. Inoltre lo stesso articolo non presenta disposizioni di coordinamento con il Tuel e con la l. 42/2009. Tuttavia, l'art. 3 (Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese) del decreto legislativo 216/2010, nel richiamare in via transitoria funzioni fondamentali e relativi servizi, ai sensi dell'art. 21 della l. 42/2009, determina il venir meno della loro operatività alla data di entrata in vigore della "legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province", così aprendo la strada all'applicazione, ai fini dell'individuazione di costi e fabbisogni standard dei Comuni e non anche ai soli fini dell'operatività del sistema di associazionismo, al nuovo elenco di funzioni contenuto nell'articolo in commento⁷⁹.

Il comma 1 lett. b) dell'art. 19 prevede che tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante Unioni di Comuni (art. 32 Tuel) o Convenzione (art. 30 Tuel), le funzioni fondamentali di cui al comma 27 dell'art. 14, d.l. 78/2010, ad esclusione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, compiti in materia di servizi anagrafici, di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale⁸⁰. Sono invece comprese le funzioni il cui esercizio è legato all'uso di tecnologie di informazione e comunicazione (realizzazione e gestione di infrastrutture, banche dati, applicazioni informatiche, licenze etc.). L'art. 19, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012 provvede ad abrogare le disposizioni speciali dettate dall'art. 15, commi 3-bis e ss., del codice dell'amministrazione digitale. Ne discende che anche alla cooperazione tra comuni nel settore ICT, se si riferisce a funzioni fondamentali, si applica l'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010.

Sono inoltre modificati i termini per dare attuazione alla gestione associata: entro il 1 gennaio 2013 devono associarsi almeno tre delle funzioni fondamentali, entro il 1 gennaio 2014, devono essere coperte le restanti funzioni. In sede di conversione (con l. n. 135 del 2012), si è stabilito che "[i]n caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131", recante la norma generale sui poteri sostitutivi dello Stato.

Le lett. d) ed e) di cui al comma 1 incidono sui commi 30 e 31 dell'art. 14 del d. l. 78/2010. Risulta innanzitutto confermata la competenza regionale nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ad individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali (art. 14 comma 30 d.l. 78/2010 come modificato dal d.l. 95/2012) di cui

⁷⁸ Elenco che va a sostituirsi a quello contenuto nell'art. 21, comma 3 della L. 42/2009. Si rileva che il legislatore ha individuato l'ambito delle funzioni fondamentali usando definizioni di natura generale, che pertanto necessitano di essere riempite di contenuto (ad esempio per le funzioni di cui alle lett. a) e b)). A tale proposito, per una prima interpretazione si rinvia alla nota dell'Osservatorio toscano sulle gestioni associate e sullo sviluppo delle Unioni di Comuni, di cui al link: <http://www.ancitoscana.it/concertazione/progetto-unioni/bollettino-osservatorio-toscano.html>.

⁷⁹ Per un approfondimento sulla portata della disposizione in tema di funzioni fondamentali, v. anche G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012 e M. Massa, *D.l. n. 95/2012. Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla cd. spending review*, in dirittiregionali.org, Osservatorio sulle autonomie, 16 luglio 2012.

⁸⁰ L'art. 1, comma 305, della legge di stabilità 2013, n. 228/2012 introduce l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni in materia statistica. Si rileva inoltre che con l'art. 2, comma 6, del d.l. 179/2012 convertito in legge 221/2012, è stato inserito il comma 5-bis nell'art. 32 del d.lgs 267/00, in materia di esercizio in forma associata delle funzioni demografiche comunali.

al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28”.

Il rinvio al comma 28 del nuovo art. 14 rende chiara l'intenzione di ammettere solo le Unioni e le Convenzioni quali istituti di cooperazione intercomunale⁸¹.

Il comma 31 del nuovo art. 14 fissa in 10.000 abitanti il limite demografico minimo delle Unioni, salvo diverso limite stabilito dalla Regione⁸².

Le novità principali attengono al modello-convenzione: è stabilita in tre anni la sua durata minima, decorsi i quali, qualora non si dimostri l'efficacia e l'efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i Comuni sono obbligati ad esercitare le funzioni mediante Unione (così il nuovo comma 31-bis introdotto nell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010).

Per quanto concerne i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, viene meno l'obbligatorietà del percorso di gestione associata delineato nell'art. 16 del d.l. 138/2011. Tale sistema diviene infatti alternativo rispetto alla formula prevista con riferimento ai Piccoli Comuni. Ne discende la possibilità per i Piccolissimi Comuni di scegliere se associare le sole funzioni fondamentali (di cui al novellato art. 14 del d.l. 78/2010) attraverso Convenzioni o l'Unione *ex art.* 32 Tuel o tutte le funzioni ed i servizi tramite costituzione di Unioni di Comuni “speciali” *ex art.* 16 del d.l. 138/2011. Laddove la scelta cada sulla gestione per il tramite delle Unioni speciali, si applica la disciplina in deroga alle previsioni dell'art. 32 del TUEL, contenuta nel comma 2 del d.l. 95/2012.

Quest'ultimo prevede che il procedimento costitutivo abbia inizio con deliberazione dei Consigli dei Comuni interessati avanzata alla Regione - nel termine perentorio di 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge 95/2012 - e contenente una proposta di aggregazione per l'istituzione della rispettiva Unione⁸³; entro il 31 dicembre 2013 la Regione deve provvedere a sancire l'istituzione delle Unioni nel territorio anche in caso di mancata proposta. Entro i 20 giorni successivi all'istituzione il Consiglio adotta lo statuto dell'Unione. All'Unione così formata sono affidate, per conto dei comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione.

La popolazione dell'unione deve essere di norma superiore ai 5.000 abitanti o ai 3.000 se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

Quanto all'assetto organico, il consiglio, destinatario delle competenze attribuite dal Tuel, è composto da tutti i sindaci dell'unione e, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. Il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati entro 30 giorni dalla data di istituzione dell'unione.

La giunta, titolare anch'essa delle competenze previste nel Tuel, si compone del presidente e degli assessori nominati dal presidente tra i sindaci che formano il consiglio.

Ancora nel disciplinare le unioni dei comuni fino a 1000 abitanti e i loro organi di governo, il nuovo comma 13 dell'art. 16 dl 138/2011, afferma che «[a] decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione, nei comuni che siano parti della stessa unione gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale e le giunte decadono di diritto», sostituendosi alle stesse la giunta dell'unione. Tale disposizione, insieme all'avvenuta

⁸¹ La Carta delle autonomie (ddl AS n. 2259, bloccato presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato) non contiene questa limitazione, per cui in questa sede si ritiene consentito alle regioni di creare forme di gestione associata ulteriori.

⁸² Nelle materie di competenza concorrente e residuale e previa concertazione con i Comuni da svolgersi nell'ambito del CAL.

⁸³ Il requisito soggettivo prevede che la popolazione dell'Unione sia di norma superiore ai 5.000 abitanti o ai 3.000 se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane.

conferma - ad opera dell'art. 19 che aggiunge un comma 28-bis all'art. 14 del d.l. 78/2010 - del disposto dell'art. 16, comma 17, lett. a), del d.l. n. 138 del 2011, elimina i dubbi sorti in merito all'effettivo intento, non chiaramente desumibile da quest'ultima norma, di abolizione della giunta e alla compatibilità di tale disegno con il ruolo di organo necessario attribuito dal TUEL alla giunta, riconoscimento che indurrebbe a considerare necessaria una esplicita deroga al riguardo (non contenuta nel d.l. 138 del 2011)⁸⁴. Per quanto attiene agli altri Comuni, nel silenzio della riforma, soccorre l'interpretazione del Ministero dell'Interno, in base alla quale la giunta continuerà ad esistere, ma non oltre la prima consultazione popolare, dopo la quale le sue funzioni passeranno al sindaco, salva la possibilità di delega ai consiglieri delegati.

I comuni possono esercitare le funzioni anche mediante una o più convenzioni di durata almeno triennale, fermo restando la necessità di provare alla scadenza del termine per la gestione associata delle funzioni il raggiungimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza. In caso contrario, ritorna ad applicarsi la disciplina di cui al comma 1 del modificato art. 16. In questa disposizione si avverte chiaramente una minore fiducia e una presunzione di minore funzionalità del modello convenzionale rispetto a quello dell'Unione.

Risulta confermato che i Comuni con meno di 1.000 abitanti che operano per l'Unione ex art. 16 del decreto legge 138/2011 saranno assoggettati al patto di stabilità a decorrere dal 2014.

L'art. 19, al comma 3 e ss. modifica l'art. 32, comma 1 del Tuel delineando una definizione di Unione volta ad evidenziarne la centralità quale ente in via generale strumentale alla gestione associata di funzioni e servizi. A questa enunciazione si aggiunge che "ove costituita in prevalenza da comuni montani, [l'unione] assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani."

Si prevede poi l'obbligo per ogni Comune di far parte di una sola Unione e la possibilità per le Unioni di stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni. È confermato che all'Unione competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

Da quanto risulta dal disposto dell'articolo in esame, se da una parte appaiono riconosciute all'unione l'autonomia statutaria e regolamentare e l'applicazione, in quanto compatibili, dei principi previsti per l'ordinamento dei comuni (con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione), dall'altra vi sono disposizioni evidentemente incidenti sull'autonomia e sull'effettività della rappresentanza locale. A questa, si aggiunge l'intento che esplicitamente conferma la disciplina delle risorse e del personale è poi quello di costituire un ente "a basso costo".

Innanzitutto si registra la sostanziale riduzione della potestà statutaria dell'Unione - che permane in materia di funzioni e corrispondenti risorse - con riferimento alla disciplina dei suoi organi di governo che vengono dettagliatamente individuati dalla legge. In questa direzione e, contestualmente intervenendo sui "costi", il comma terzo del rinnovato art. 32 stabilisce infatti che gli organi dell'Unione sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune⁸⁵.

84 M. Massa, cit.

85 In merito a questa norma sono sorti dubbi in ordine alla sua compatibilità con i vigenti limiti alla potestà legislativa statale in tema di forme associative. La Corte costituzionale ha infatti avuto modo di affermare che non rientra nei poteri dello Stato la garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità: questo ambito esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica e invece attiene all'ordinamento degli organismi

Le risorse umane e strumentali necessarie all'Unione per l'esercizio delle funzioni sono conferite dai Comuni ed in particolare in materia di spese per il personale, fermo quanto già previsto dalla normativa vigente, si aggiunge l'ulteriore vincolo per cui "la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti". Inoltre, si prevede che specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni debbano condurre a progressivi risparmi di spesa in materia di personale⁸⁶.

Un ultimo accenno merita la specifica disposizione di cui all'art. 19, comma 4, d.l. 95/2012 che disciplina la sorte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che facciano già parte di un'Unione. Per questi è prevista la possibilità di optare, qualora ne ricorrano i presupposti, per la disciplina prevista dall'art. 14 del d. l. 78/2010 o per quella di cui all'art. 16 del d. l. 138/2011.

L'articolo 20 contiene una disciplina per favorire i processi di fusione comunale, prevedendo dall'anno 2013 un incentivo finanziario pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a favore dei Comuni che danno luogo alla fusione. Detto incentivo è applicabile per le fusioni realizzate a decorrere dall'anno 2012.

Un primo parere della Corte dei Conti (Sezione regionale di controllo per il Piemonte), intervenuta sulle implicazioni derivanti dall'attuazione della normativa sulle gestioni associate obbligatorie così come risultante anche dall'ultimo intervento con d.l. 95/2012, può essere utile a comprendere come sia da intendere la scelta di imporre gestioni associate nonché quale sia il ruolo demandato al legislatore e all'amministratore locale⁸⁷. La Corte afferma che il legislatore nazionale ha inteso indicare "l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti", ha inteso disciplinare la materia al fine di "migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa", lasciando "agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni". Continua la Corte, con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione: "gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, co. 27 e segg. del d.l. n. 78 del 2010, come modificato ed integrato dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente. L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili. Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed

associativi, che rientra nella competenza residuale delle regioni. Cfr. sentt. nn. 237 del 2009 e 91 del 2011.

⁸⁶ "Operativamente, nel momento dell'affidamento ciascun comune cedente deve individuare la spesa di personale imputabile alla funzione trasferita; la sommatoria di tali spese di ciascuno dei Comuni partecipanti costituisce il tetto di spesa di partenza dell'Unione; il personale utilizzato dall'Unione (in forza dei trasferimenti dei rapporti di lavoro per mobilità ovvero dell'utilizzazione in comando o con ricorso alle altre tipologie di rapporto di lavoro consentite) deve restare entro tale tetto di spesa iniziale", Anci Toscana, *L'unione fa la forza*, in *Autonomia & Autonomie*, periodico delle autonomie della Toscana, dicembre 2012.

⁸⁷ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera n. 287/2012/SRCPIE/PAR. Al testo integrale della delibera si rimanda per un approfondimento del profilo della riorganizzazione degli uffici dei singoli enti in relazione alla forma associativa individuata.

economicità perseguiti dal legislatore (come si evince espressamente dal co. 30 del citato art. 14 del decreto legge. n. 78), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente”⁸⁸.

La normativa nazionale analizzata richiede dunque alle singole Regioni e agli Enti locali uno sforzo di razionalizzazione organizzativa e di gestione non privo di costi e senz’altro destinato ad avere un seguito in termini di riduzione di spesa solo una volta entrato a regime. Si potrebbe affermare che la legge nazionale, nel ridefinire – stavolta in modo stabile – le funzioni fondamentali e il nuovo modello di associazionismo obbligatorio, ha operato un intervento strutturale che si differenzia per la prospettiva di lungo periodo rispetto ad operazioni di taglio meramente lineare e congiunturale a fini di contenimento della spesa.

Una prima lettura dei dati riferiti alla Regione Marche alla luce della normativa nazionale può svolgersi lungo questa direttrice, ovvero stabilendo quale sarà lo sforzo che la Regione dovrà affrontare – fermo restando l’assetto già acquisito negli anni precedenti – nella direzione di un’attuazione delle richieste avanzate dal legislatore nazionale. Ciò che consentirebbe di effettuare una previsione di questo tipo è un censimento delle forme associative-Convenzioni, da aggiornare periodicamente, sulla base del quale rilevare lo stato dell’accorpamento di funzioni e servizi, valutare quanti Comuni siano rimasti “fuori” da una gestione comune e di qui creare una tabella di marcia per procedere a coprire tutto il territorio con una rete di legami associativi. Nel ricordare il solo dato delle 11 Unioni marchigiane, i Comuni coinvolti sono 46 (il 19,2% del totale dei comuni), di cui 34 sono Comuni con popolazione uguale o inferiore alle 5.000 unità e solo 3 quelli con meno di 1.000 unità (ricompresi nelle Unioni della Media Vallesina e di Valdaso che risultano le uniche Unioni ricomprendenti Piccolissimi Comuni). Si tratta di una percentuale senz’altro bassa rispetto al complessivo numero di Piccoli e Piccolissimi Comuni che fanno parte della realtà marchigiana (173, di cui 127 con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e i restanti con meno di 1.000 abitanti) e che risultano per ciò coinvolti nel disegno riformatore nazionale. Questo dato non può servire, preso singolarmente, da unica base per affermare una cattiva gestione associata nella Regione Marche. Nel modello imposto a livello nazionale “sembrano” infatti avere simile dignità le modalità di gestione tramite Convenzione (“sembrano” in quanto, dal meccanismo di cui all’art. 14, comma 31-*bis* del d.l. 78/2010, potrebbe desumersi una presunzione – da vincere con dimostrazione contraria alla scadenza del termine per la gestione associata – di minore efficienza del modello-Convenzione rispetto a quello delle Unioni) e, come si è avuto modo di vedere, nella situazione registrata nella Regione Marche al 2005, appariva alto il numero di Comuni in Convenzione. La Regione è dunque difficilmente criticabile sul punto della scarsa diffusione di realtà di gestione associata, mentre potrebbe esserlo in ordine all’assenza di esperienze realmente mature e strutturate di associazionismo.

⁸⁸ Si riportano di seguito altri passi del parere con particolare riguardo al profilo della riorganizzazione degli uffici dei singoli enti associati: “È evidente che gli Enti interessati dall’aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell’art. 109 del TUEL. (...) L’atto costitutivo dell’Unione o la convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni. Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi. Ma anche in questi casi l’unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti. In proposito, una soluzione che lasciasse intravedere un’unificazione solo formale delle attività rientranti in ciascuna funzione e che, di fatto, permettesse a ciascun Ente di continuare a svolgere con la sua organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alla funzione non risponderebbe all’obbligo previsto dall’art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato e integrato dal citato art. 19 del d.l. n. 95, conv. dalla legge n. 135 del 2012”.

Si è fin qui esaminato il contenuto delle richieste di mobilitazione funzionale ed organizzativa avanzate dal legislatore nazionale, intervenuto da ultimo con il decreto legge 95/2012. La disciplina delle forme associative comunali trova poi un necessario completamento nella previsione di un sistema di incentivazione finanziaria statale e regionale.

L'art. 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996 e l'art. 53, comma 10 della legge n. 388 del 2000 prevedono risorse finanziarie statali da stanziare a sostegno dell'associazionismo. Con l'intesa n. 873 del 28/07/2005, la Conferenza Unificata ha sancito che, a decorrere dall'anno 2006, tali risorse, fatta salva la quota gestita direttamente dallo Stato per l'incentivazione di funzioni di sua competenza esclusiva esercitate dai Comuni (anagrafe, stato civile, ecc.), siano trasferite alle Regioni. L'intesa n. 936 dell'1/03/2006 interviene poi a determinarne i criteri di assegnazione, nel rispetto dei principi di cui al punto 4 dell'intesa n. 873 del 2005⁸⁹.

In particolare, l'art. 2 dell'intesa del 2006 distingue due classi di risorse finanziarie statali: 1) le risorse per le quali la legge statale prevede la specifica destinazione a Unioni di Comuni e Comunità montane che devono essere gestite dalle Regioni nel rispetto di tale vincolo di destinazione; 2) le risorse che la legge statale dispone a favore della generalità delle forme associative che possono essere gestite dalle Regioni senza vincoli di destinazione. In base all'art. 4, l'individuazione delle Regioni che possono accedere al riparto spetta alla Conferenza Unificata e deve avvenire tra le Regioni che hanno comunicato alla Conferenza stessa l'adozione di discipline regionali di incentivazione delle gestioni associate conformi ai criteri di cui all'art. 3⁹⁰ e che abbiano intrapreso il processo concertativo con gli Enti locali previsto al successivo art. 5. L'art. 6 prevede che Stato e Regioni si impegnino a sviluppare la partecipazione degli enti locali alla definizione delle politiche regionali di associazionismo comunale; gli artt. 7 e 8 disciplinano il ruolo sussidiario dello Stato. L'art. 9 detta i criteri specifici di riparto delle risorse: "le risorse con vincolo di destinazione e quelle libere sono ripartite secondo schemi di calcolo differenti", le risorse sottratte a vincolo "sono indicate come eventuali, a differenza di quelle destinate a Unioni di Comuni e Comunità Montane".

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 10 febbraio 2011 ha approvato un documento con cui interviene a modificare i criteri di riparto in materia di associazionismo comunale di cui all'art. 9 dell'Intesa n. 936⁹¹.

Anche le Regioni, secondo le rispettive normative interne di incentivazione, provvedono alla concessione di contributi alle forme associative degli Enti locali.

La Regione Marche in particolare, all'art. 21 della l.r. 2008/18, "al fine di incentivare le fusioni e l'esercizio associato di funzioni e servizi, istituisce il fondo per l'esercizio associato di funzioni comunali" comprensivo di contributi destinati dalla Regione per a) le fusioni di Comuni; b) le Comunità montane e le Unioni di Comuni. La Giunta regionale stabilisce i criteri per la

⁸⁹ "L'art. 2 dell'intesa n. 936 del 2006 distingue due classi di risorse finanziarie statali: 1) le risorse per le quali la legge statale prevede la specifica destinazione a Unioni di Comuni e Comunità montane (che le Regioni devono gestire nel rispetto di tale destinazione); 2) le risorse che la legge statale dispone a favore della generalità delle forme associative (che possono essere gestite dalle Regioni senza vincoli di destinazione). L'art. 3 fissa i requisiti per accedere al riparto delle risorse statali e prevede che vi possano partecipare le Regioni che hanno adottato discipline di incentivazione dell'associazionismo comunale. La procedura di individuazione delle Regioni che possono accedere al riparto è contenuta nell'art. 4: essa spetta alla Conferenza Unificata tra le Regioni che hanno comunicato alla stessa Conferenza l'adozione di discipline regionali di incentivazione delle gestioni associate conformi ai criteri di cui all'art. 3. Gli artt. 5 e 6 apprestano delle garanzie di partecipazione degli enti locali alla definizione delle politiche regionali di associazionismo comunale; gli artt. 7 e 8 disciplinano il ruolo sussidiario dello Stato; l'art. 9 detta i criteri specifici di riparto delle risorse da cui è possibile trarre la quota spettante a ciascuna Regione: "le risorse con vincolo di destinazione e quelle libere sono ripartite secondo schemi di calcolo differenti", le risorse sottratte a vincolo "sono indicate come eventuali, a differenza di quelle destinate a Unioni di Comuni e Comunità Montane". Cfr. S. Spinaci, *Un nuovo associazionismo comunale per le Marche*, Eum, 2010, p. 35.

⁹⁰ Cfr. lettere da a) a e), art. 3, Intesa n. 936 del 2006.

⁹¹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 11/09/CR5/CI, "Associazionismo comunale: definizione dei nuovi criteri di riparto di cui all'intesa della Conferenza Unificata del 1 marzo 2006", Roma, 10 febbraio 2011.

concessione, previo parere della Commissione Assembleare competente e del CAL, sulla base delle priorità stabilite dal Programma di riordino territoriale (da ora in avanti, PRT) e determina le quote da destinare rispettivamente alle Comunità montane e alle Unioni, articolate in contributi correnti e contributi per investimenti⁹².

Il riferimento al PRT conduce ad aprire una breve parentesi su di un recente intervento legislativo della Regione Marche che incide proprio su questo aspetto. La legge regionale 21 dicembre 2012, n. 44 interviene a fissare in 5.000 abitanti il limite demografico minimo delle Unioni dei comuni di cui all'articolo 14, comma 31, del d.l. 78/2010 e a sostituire l'art. 22 della l.r. 2008, n. 18, che stabilisce modalità di formazione e contenuto del Programma di riordino territoriale. In particolare, ora l'art. 22 è chiamato ad individuare "la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122" ed a determinare "le priorità di finanziamento"⁹³. Ciò che interessa, oltre all'intento espresso di adeguarsi al sistema di gestione associata obbligatoria, è anche e soprattutto la previsione da parte del legislatore regionale di un termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge entro cui le Conferenze provinciali delle autonomie saranno chiamate a presentare il PRT. Come si avrà modo di vedere, anche col conforto dell'osservazione dei recenti interventi normativi di altre Regioni, il PRT – la cui adozione è stata rinviata a causa della situazione di incertezza dovuta alla discontinuità e disorganicità degli interventi nazionali – rappresenta strumento indispensabile per l'attivazione di un processo razionale di gestione associata.

Chiusa questa breve parentesi, torniamo al sistema di incentivazione regionale. La D.G.R. n. 680 del 27 aprile 2009 interviene a fissare i criteri e le modalità per il riparto e l'erogazione degli incentivi regionali a sostegno della gestione associata intercomunale di funzioni e servizi ai sensi dell'art. 21 l.r. 18/2008, prevedendo che gli stessi siano riservati prioritariamente a Unioni di Comuni e Comunità montane, con la conseguente esclusione delle forme associative meno strutturate come Convenzioni e Consorzi⁹⁴.

Tali incentivi sono suddivisi in tre fondi:

- fondo regionale per spese correnti da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni;
- fondo regionale per spese di investimento da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni;
- fondo regionale specifico per le sole Unioni di Comuni.

La D.G.R. del 2009 prevede poi specifiche modalità di riparto delle quote di fondo regionale per spese correnti, in rapporto al costo di ciascun servizio gestito in forma associata così come rilevato dal rendiconto dell'esercizio precedente, alla densità demografica della forma associativa, alla popolazione servita dalla stessa e, in riferimento alle sole Unioni, al numero di Comuni che vi appartengono.

⁹² "La l.r. 18/2008 traccia i contorni di un sistema di incentivazione delle gestioni associate decisamente "a maglie larghe", in cui trovano accesso ai contributi anche le forme associative che gestiscono in forma associata una funzione o un servizio per solo parte dei Comuni aderenti ad esse". V. S. Spinaci, cit., p. 35.

⁹³ Si rileva che, dati i ritardi accumulati dalle sedi regionali competenti nell'adozione del PRT, l'art. 22, nella versione anteriore ed anche in quella risultante dalla modifica citata, pur riconoscendolo come mezzo strategico di programmazione, gli sottrae la specifica definizione dei criteri e delle modalità di concessione dei contributi regionali a sostegno delle gestioni associate, che viene rimessa alla Giunta, lasciando al PRT l'individuazione delle sole priorità di finanziamento. Il rinvio dell'adozione del PRT veniva giustificato con la necessità di attendere un'organica riforma che comporti una revisione dei criteri attuali (di incentivazione) e di superare la "fase di transizione" caratterizzata dal "percorso federalista in atto, a livello statale" e dalle "gravi difficoltà finanziarie" in cui vertono le Comunità montane a seguito dei tagli stabiliti con l'art. 76, comma 6 bis, d.l. 112/08, conv. in l. 112/2008 (cfr. documento istruttorio in calce alla Delibera della Giunta regionale delle Marche n. 680 del 2008).

⁹⁴ Punto 8, allegato "A", delibera n. 680 del 2009.

Con il fondo regionale per spese di investimento sono finanziati gli investimenti in beni immobili, mobili registrati e attrezzature destinati specificatamente all'esercizio associato o delegato di funzioni e servizi comunali, in proporzione alla loro incidenza percentuale sul totale degli investimenti ammessi a finanziamento. A carico del fondo regionale per gli investimenti – quota Unioni – è posto un contributo una tantum (pari a 10.000 euro) per le spese di avvio di Unioni di nuova costituzione.

Sono infine destinati ad incentivare la fusione di Comuni specifici contributi (una quota del 5% del fondo regionale per spese correnti) che, laddove non utilizzati a questo fine, saranno ripartiti tra Unioni e Comunità montane che hanno avuto accesso ai contributi per spese correnti in misura proporzionale ai contributi già determinati per tale voce⁹⁵.

Con D.G.R. n. 437, il 4 aprile 2011 la Giunta ha richiesto, ai sensi dell'art. 21 l.r. 18/08 un parere al Consiglio delle Autonomie locali ed alla competente Commissione Assembleare sulla modifica dei criteri di riparto del fondo regionale a sostegno dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, in adeguamento "alle sopravvenute modifiche normative e di budget" e, specificatamente, alla riduzione, rispetto al 2010, del budget complessivo destinato per il 2011 agli incentivi alle forme associative fra Comuni, dovuta ai "tagli ai trasferimenti statali alle Regioni intervenuti nel 2010". Con D.G.R. n. 652 del 9 maggio 2011, i criteri sono stati definitivamente approvati, visti i pareri acquisiti nella sede consultiva istituzionale: la prima Commissione dell'Assemblea legislativa ha dato, in merito, il parere favorevole n. 39/2011 nella seduta del 28/04/2011; il Consiglio delle Autonomie locali, nella seduta del 29/04/2011 ha espresso il parere favorevole n. 16/2011 "con l'osservazione che la dotazione finanziaria è assolutamente insufficiente", invitando perciò "con forza, alla sua integrazione in fase di assestamento definitivo di bilancio per l'anno 2011 e rileva[ndo] la necessità e l'urgenza di un intervento legislativo volto a definire il quadro regionale su piccoli Comuni ed associazionismo".

Il documento istruttorio in calce alla delibera sottoposta ai pareri della Commissione Assembleare competente ed al CAL evidenzia il mutamento nella dotazione finanziaria intervenuto nel 2011. Si legge infatti che negli anni precedenti al bilancio per il 2011, con i singoli bilanci e con D.G.R. n. 680 del 27/04/2009, era stato quantificato in 860.610,78 euro il budget regionale annuale ordinario per le forme associative. Ulteriori 326.438,93 euro erano stati destinati agli enti subentranti alle Comunità montane soppresse. Dall'applicazione dei diversi criteri di riparto applicati a Comunità montane e Unioni, risultava quantificato in 471.495,46 euro il fondo destinato alle Comunità montane, in 389.115,32 euro quello di spettanza delle Unioni.

Il quadro di budget per il 2011 risulta invece essere di complessivi euro 802.091,65 di cui 540.171,82 euro rappresentano contributi per spese correnti da ripartire tra Comunità montane, Unioni ed enti subentranti alle Comunità montane soppresse, all'interno dei quali è ricompresa anche la quota di 150.000 euro per gli enti subentranti alle Comunità montane soppresse e non ricostituite che hanno assunto il relativo personale ex art. 23, commi 7 ed 8 l.r. 18/2008.

In attuazione dell'indirizzo espresso dall'Assemblea legislativa regionale di sostenere maggiormente le gestioni associate nelle Unioni di Comuni (cfr. l'odg approvato dall'assemblea nella seduta del 21/12/2010 n. 31 con il quale si impegna la Giunta a convogliare una quota delle risorse finanziarie destinate alle Comunità montane in favore delle Unioni di Comuni), si mantiene la quota di 389.115,32 euro prevista nel riparto avvenuto nel 2010 per le Unioni; la quota per le Comunità montane è pari ad euro 262.976,33.

Nelle rappresentazioni grafiche che seguono emergono la riduzione e la redistribuzione di contributi. Nel corso del 2011 si registra una diminuzione complessiva dell'incentivazione alle forme associative (tabella 1). Questa riduzione non intacca l'ammontare dei fondi destinati alle

⁹⁵ La D.G.R. 608/09 esclude dal computo dei contributi di incentivazione i costi di alcuni servizi gestiti in forma associata e prevede criteri specifici per risolvere i possibili casi di sovrapposizione territoriale tra Unione di Comuni e Comunità montana (cfr., punti 5 e 6 allegato "A"). Per una disamina approfondita del sistema di incentivazione nella Regione Marche si rinvia a S. Spinaci, cit., pag. 35 e ss.

Unioni; ciò che muta è la diversa distribuzione degli stessi sulle tre voci di incentivazione (tabella 5). La riduzione complessiva è sicuramente l'effetto della linea inaugurata dalla legge finanziaria del 2008 e proseguita con la finanziaria del 2010. L'eliminazione dei finanziamenti statali alle Comunità montane comporta per la Regione un maggiore sforzo perché sia mantenuto un certo livello di risorse alle gestioni associate e, di conseguenza, impone una modifica nella quantificazione dei fondi affinché possa rimanere inalterata la quota a sostegno delle Unioni. Una variazione di quest'ultima in senso negativo si registra invece rispetto al bilancio di previsione per il 2008, in cui veniva stabilito un contributo straordinario *una tantum* di 100.000,00 euro che si sommava alla quota di 389.115,32 euro per le Unioni; pertanto risultava di spettanza delle Unioni una quota pari a 489.115,32 euro.

Nel documento istruttorio di cui alla delibera della Giunta della Regione Marche n. 351 del 2 marzo 2009, si legge che "il percorso di crescita delle gestioni associate delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane ha trovato nel tempo molteplici ostacoli, come il progressivo decremento delle risorse erariali statali destinate alle Unioni di Comuni ed alle Comunità montane ed il progressivo aumento del numero delle Unioni di Comuni".

Nella prima tabella che segue è riportato l'ammontare di ciascuna delle tre voci di incentivazione alle forme associative disponibile nei capitoli di bilancio di previsione della Regione Marche per gli anni dal 2009 al 2012, così come risultanti dai Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane - Giunta regionale Marche.

Nelle tabelle e nel grafico successivi dalle voci relative alle spese correnti e alle spese per investimenti è stata scorporata la quota destinata alle Comunità montane così da ricavare un dato specificamente riferito alle Unioni; sia queste voci sia l'ammontare del contributo specifico per le sole Unioni sono riportate per ogni singola Unione presente nella Regione Marche⁹⁶.

Le cifre sono tratte dai Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e Comunità montane (fonte: Giunta regionale Marche), aventi ad oggetto "riparto e liquidazione degli incentivi, per la gestione associata di funzioni e servizi delle comunità montane e delle Unioni di Comuni" disponibili nei bilanci di previsione per gli anni dal 2009 al 2012.

Tabella. 1.

Fondi regionali per Comunità montane e Unioni di Comuni. Bilanci di previsione per gli anni da 2009 a 2012.

	Bilancio di previsione per il 2009	Bilancio di previsione per il 2010	Bilancio di previsione per il 2011	Bilancio di previsione per il 2012
Fondo per spese correnti da ripartire tra Comunità montane e Unioni di Comuni	€ 288.756,32	€ 288.756,32	€ 390,171,82	€390.171,82
Fondo per spese di investimento da ripartire tra	€ 370.134,33	€ 370.134,33	€ 131.406,12	€ 131.406,12

⁹⁶ L'Unione Valcesano è sciolta a partire dal gennaio del 2010.

Comunità montane e Unioni di Comuni				
Fondo specifico per le sole Unioni di Comuni	€ 201.720,13	€ 201.720,13	€ 130.513,71	€ 130.513,71
Totale fondo regionale annuale per le forme associative	€ 860.610,78	€ 860.610,78	€ 652.091,65	€ 652.091,65

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 2.

Contributo per spese correnti per le Unioni di Comuni (in euro), anni da 2009 a 2012.

Unioni	2009	2010	2011	2012
Unione Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	4.072,20	4.030,47	11.304,09	11.382,05
Unione Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello	4.475,43	4.588,35	12.248,35	12.818,66
Unione Castel Colonna e Monterado	3.211,87	3.047,54	8.233,15	7.876,02
Unione Media Vallesina	4.474,90	4.475,71	11.933,61	11.802,20
Unione Misa Nevola	3.676,04	3.806,90	10.520,72	10.602,81
Unione Montemarciano e Monte San Vito	2.312,13	2.234,81	7.475,03	7.280,87
Unione Ostra e Ripe	2.439,55	2.428,81	6.816,42	6.662,87
Unione Pian del Bruscolo	8.613,79	8.154,64	23.852,76	23.022,28
Unione Roveresca	4.527,86	4.895,49	12.211,27	12.682,09
Unione Valcesano	6.627,30	6.682,43	–	–
Unione Valdaso	4.207,60	4.125,83	10.974,31	10.936,33
Unione Vallata del Tronto	4.369,92	4.537,61	11.757,19	11.997,9

TOTALE	53.008,59	53.008,59	127.195,5	127.195,5
---------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 3.

Contributo per spese di investimento per le Unioni di Comuni (in euro), anni da 2009 a 2012.

Unioni	2009	2010	2011	2012
Unione Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	2.050,92	7.852,22	2.695,28	1.766,54
Unione Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello	2.888,62	6.243,66	59.893,96	26.678,9
Unione Castel Colonna e Monterado	2.228,65	1.463,45	420,54	52,26
Unione Media Vallesina	12.720,39	15.906,78	4.402,72	391,34
Unione Misa Nevola	2.603,23	1.667,23	952,79	233,16
Unione Montemarciano e Monte San Vito	–	31.167,67	1.797,80	–
Unione Ostra e Ripe	5.145,79	13.586,20	852,74	504,54
Unione Pian del Bruscolo	67.267,25	53.505,80	8.699,19	56.589,69
Unione Roveresca	10.919,03	–	270,67	–
Unione Valcesano	13.865,40	–	–	–
Unione Valdaso	8.920,07	2.993,59	50.311,74	45.189,69
Unione Vallata del Tronto	5.777,25	–	1.108,69	–
TOTALE	134.386,60	134,38 6,60	131.406,12	131.406,12

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 4.

Contributo specifico per le Unioni di Comuni (in euro), anni da 2009 a 2012.

Unioni	2009	2010	2011	2012
Unione Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	15.496,45	15.337,65	11.597,00	11.678,98
Unione Belvedere Ostrense, Morrod'Alba, San Marcello	17.030,91	17.460,61	12.176,04	13.153,06
Unione Castel Colonna e Monterado	12.222,52	11.597,17	8.202,20	8.081,49
Unione Media Vallesina	17.028,90	17.031,96	12.150,96	12.244,93
Unione Misa Nevola	13.988,90	14.486,88	10.900,40	10.879,41
Unione Montemarciano e Monte San Vito	8.798,63	8.504,40	8.036,51	7.470,81
Unione Ostra e Ripe	9.283,53	9.242,64	7.206,17	6.836,69
Unione Pian del Bruscolo	32.779,13	31.031,87	24.818,00	23.622,89
Unione Roveresca	17.230,42	18.629,40	12.163,29	13.012,93
Unione Valcesano	25.219,67	25.429,48	–	–
Unione Valdaso	16.011,68	15.700,52	11.059,12	11.221,63
Unione Vallata del Tronto	16.629,39	17.267,55	12.204,02	12.310,89
TOTALE	201.720,13	201.720,13	130.513,71	130.513,71

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Tabella. 5.**Totale contributi per Unioni di Comuni, anni da 2009 a 2012.**

	2009	2010	2011	2012
Contributo spese correnti per Unioni	€ 53.008,59	€ 53.008,59	€ 127.195,49	€ 127.195,49
Contributo investimenti per Unioni	€ 134.386,60	€ 134.386,60	€ 131.406,12	€ 131.406,12
Contributo per Unioni	€ 201.720,13	€ 201.720,13	€ 130.513,71	€ 130.513,71
Totale	€ 389.115,32	€ 389.115,32	€ 389.115,32	€ 389.115,32

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Grafico. 1.**Totale contributi per Unioni di Comuni, anni da 2009 a 2012.**

Fonte: Giunta Regione Marche. Decreti del dirigente della posizione di funzione, riordino territoriale e comunità montane.

Terzo*Giurisprudenza costituzionale*

L'interrogativo decisivo su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi nella materia della gestione associata tra Enti locali attiene alla potestà legislativa nella determinazione degli assetti della stessa. Connessi a questo risultano essere il problema del contenuto della competenza del legislatore statale in tema di funzioni fondamentali degli enti locali e, di conseguenza dei limiti che esso incontra nella possibilità di avocare a sé la disciplina di attività di cura concreta di interessi cui sia attribuita la qualificazione "fondamentale". Non si tratta di questione di poco rilievo, data la connessione che da più parti della dottrina si individua tra posizione di autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni e condizione giuridica delle loro forme associative.

Dubbi di costituzionalità furono sollevati in riferimento alla citata legge n. 191 del 2009 ("Legge finanziaria 2010") considerata come incidente su competenze regionali, alla luce dell'orientamento della Corte costituzionale che aveva riconosciuto alle Regioni la potestà

legislativa in materia di forme di associazionismo locale⁹⁷: la disciplina delle forme di associazione tra Enti locali ricadrebbe nell'ambito applicativo della clausola residuale di cui all'art. 117 comma 4 della Cost.; la potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. non si estende infatti agli assetti dell'associazionismo locale, essendo limitata alla sola determinazione degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni Province e Città metropolitane. Alla luce di tale impostazione, l'intervento del 2009 di soppressione dei Consorzi di funzioni appariva per le Regioni palesemente invasivo di un terreno di loro competenza.

A questo primo assetto si è andata sostituendo una visione del sistema delle gestioni associate come strumentale al conseguimento di risparmi di spesa pubblica e dunque, per questa via, la relativa disciplina veniva fatta confluire nella sfera di competenza statale, ai sensi degli artt. 117, comma 2 e 119 della Costituzione. La Corte ha affermato, nel pronunciarsi in merito al riordino delle Comunità montane, che “non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni (...)”. Infatti, la Corte precisa che, come da orientamento consolidato, una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica può incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost.⁹⁸; inoltre la Corte ricorda che norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ad una duplice condizione: “in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”⁹⁹. Nonostante questo duplice limite, il coordinamento della finanza pubblica “si comporta come una clausola trasversale e impone anche in campo residuale l'interesse nazionale di cui è portatore”. Dunque è l'assimilazione alle materie trasversali della materia concorrente “coordinamento” - nella sua connotazione finalistica di portatrice di obiettivi che devono essere realizzati anche in materia residuale - che ne determina la prevalenza sulle materie residuali¹⁰⁰, così aprendo lo spazio ad interventi del legislatore statale anche con norme puntuali, senza lasciare spazio al legislatore regionale (proprio come è avvenuto con la soppressione dei Consorzi di funzioni nella finanziaria 2010). Questo orientamento, nel solco della giurisprudenza costituzionale, volto a conferire flessibilità alle linee del riparto fra competenza legislativa statale e regionale e potenzialmente tendente a svuotare la competenza residuale prevista dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione ha portato il legislatore statale nel corso del 2011 e del 2012 ad agire in modo ancora più incisivo sulla materia delle gestioni associate delle funzioni comunali¹⁰¹.

Importanti chiarimenti si attendono dai pronunciamenti della Corte sui ricorsi di alcune Regioni contro la nuova disciplina in materia di esercizio associato delle funzioni da parte dei Piccoli Comuni contenuta nell'art. 19 del d.l. 95/2012 (GU n. 47, ricorso n. 145 del Lazio; GU n. 48, ricorsi

97 Sentt. nn. 244 e 456 del 2005 e n. 397 del 2006.

98 Sulla stessa linea, v. sentenze n. 159 del 2008, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003.

99 Sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009.

100 V. G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 618 ss., in particolare cfr.: distinzione fra oggetto della disciplina statale e settore su cui tale disciplina incide, assimilazione di materia concorrente alle materie esclusive trasversali, estensione ed intensità di operatività del coordinamento finanziario rispetto alla materia-Comunità montane.

101 Da ultimo la Corte costituzionale ha riconosciuto la qualifica di principio fondamentale di coordinamento finanziario al divieto di attribuire emolumenti agli amministratori di forme associative di enti locali, comprese le comunità montane e le unioni di comuni (sent. n. 151 del 2012).

n. 151 del Veneto e n. 153 della Campania; non ancora pubblicati: ricorsi n. 160 della Sardegna e n. 172 della Puglia). Sull'aspetto che qui interessa, si rileva che nella totalità delle impugnazioni le Regioni richiamano la prima giurisprudenza costituzionale che riconduceva la legislazione sulle forme associative nell'alveo della competenza residuale delle Regioni. Il ricorso del Veneto contiene poi una censura attinente al citato rapporto tra riordino dell'associazionismo locale e coordinamento della finanza pubblica, quest'ultimo più volte espressamente citato quale finalità nelle norme impugnate¹⁰². Si legge che la disciplina statale di principio per il coordinamento finanziario sarebbe compatibile con l'autonomia regionale e locale e, dunque, costituzionalmente legittima "solo allorquando stabilisca tassativamente ed esclusivamente un limite complessivo di intervento – avente a oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente – lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa", vale a dire, solo laddove si richieda un contenimento di spesa transitorio complessivo senza imporre in modo esaustivo le modalità e gli strumenti per il suo conseguimento. Queste condizioni, a parere della Regione, non ricorrerebbero nelle disposizioni impugnate, che anzi, risulterebbero esplicitamente orientate a generiche finalità di riorganizzazione e razionalizzazione, né lascerebbero sufficiente margine di scelta nelle modalità di attuazione per Regioni ed Enti locali¹⁰³.

Anche nel tentativo di arginare il contenzioso costituzionale che, come si è visto, appare ancora tutt'altro che pacificato, il governo ha approvato un ddl cost. (AS n. 3520, XVI Legislatura, presentato il 15 ottobre 2012) che tra le altre modifiche apportate all'art. 117 Cost., al co. 2, lett. p), aggiunge tra le competenze esclusive statali quella in tema di «principi generali dell'ordinamento» di Comuni, Province e Città metropolitane. "Ciò, verosimilmente, è stato ritenuto indispensabile proprio al fine di ridurre il contenzioso instauratosi sulle molteplici questioni inerenti la riorganizzazione territoriale della Repubblica"¹⁰⁴. A tale riguardo il Servizio studi del Senato afferma che: "[l]a nuova competenza non comporta modifiche espresse nell'elenco delle competenze concorrenti", ed aggiunge: "la competenza che lo Stato viene ad acquisire, in via esclusiva, in tema di principi generali dell'ordinamento (degli enti locali) non è di agevole ed univoca individuazione. (...). [N]eppure testualmente il D.Lgs. n. 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, consente di orientarsi in tale individuazione, posto che le norme autoqualificate come "principi generali" non risultano significative e si alternano senza ordine apparente con quelle qualificate come "disposizioni generali"¹⁰⁵. Mentre la nozione di "principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica" – anche in quanto fatta propria in formulazioni statutarie delle Autonomie differenziate – risulta utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale, la formulazione qui in esame non condivide tale sorte. Dato il riferimento testuale a "Comuni, Province e Città metropolitane" sembra restar fermo quanto affermato (tra le altre: sentenze 244 del 2005 e 237 del 2009) sulla competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, della disciplina delle Comunità montane, pur in

¹⁰² V. Art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, al comma 25, come modificato dal comma 1 dell'art. 19); art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, così come novellato dal comma 2 dell'art. 19).

¹⁰³ I ricorsi contengono anche altre censure: sulle Unioni "speciali" di Comuni (di cui al novellato art. 16 del d.l. n. 138 del 2011), sull'effettivo rispetto del principio di differenziazione data l'imposizione generalizzata dell'obbligo di esercizio associato in virtù del puro e semplice dato demografico (popolazione fino a 5.000 abitanti), sull'art. 17 in tema di Province, sull'art. 18 in tema di città metropolitane, sulle norme riguardanti società controllate e affidamenti *in house* di servizi pubblici locali, sull'art. 9, riguardante il riordino degli enti strumentali locali. Si rinvia su tali questioni a M. Massa, *Ricorsi delle regioni contro la spending review: funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi*, in *dirittiregionali.org*, 13 dicembre 2012.

¹⁰⁴ A. Candido, cit..

¹⁰⁵ Servizio studi del Senato, Scheda di lettura sul Disegno di legge A.S. n. 3520 (Edizione provvisoria ottobre 2012 n. 396).

presenza della loro qualificazione come “enti locali” contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000”. Sulla questione che qui interessa, lo Studio si pronuncia prospettando la conseguenza in termini di spostamento di competenza in materia di gestione associata che la disposizione del ddl costituzionale sarebbe idonea a produrre: “Alcuni temi oggi trattati dalla normativa regionale e statale – come, tra gli altri, il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali o l’esercizio associato di funzioni degli enti locali – sembrerebbero, almeno in taluni aspetti, tali da poter subire spostamenti di competenza – da regionale a statale – alla luce della disposizione in esame”¹⁰⁶.

Quarto

Modalità di razionalizzazione. Alcune leggi regionali a confronto

La materia delle realtà locali è orientata da una logica complessa che ricomprende più linee direttrici: 1) l’obbligo di assicurare un elevato livello di efficienza ed economicità nei servizi alla persona, 2) l’esigenza di mantenere organi politico-amministrativi funzionanti ed effettivamente strumentali al loro ruolo costituzionalmente riconosciuto di enti “di prima istanza”, “proiezione immediata e diretta della comunità locale” che rappresentano¹⁰⁷, 3) la necessità di contribuire allo sforzo di contenimento della spesa pubblica che grava su ogni livello di governo e che si richiede in misura maggiore in tempi di crisi economica.

Non sempre questi obiettivi sono perseguibili unitariamente tramite interventi di razionalizzazione strutturale e funzionale delle realtà comunali e delle forme associative; spesso anzi, si crea un *trade-off* tra i valori ad essi sottesi. Ciò implica che il privilegiare uno di questi obiettivi, laddove reputato prevalente nel contingente (ad es. quello di economicità, nel più ristretto significato di contenimento e riduzione di spesa), può generare un *vulnus* negli altri (ad es. incidendo sulla rappresentanza politica o su forme di amministrazione locale più partecipate ed efficienti¹⁰⁸).

A questa difficoltà di bilanciamento si aggiunge un altro elemento che contraddistingue l’intervento nazionale, ovvero quello di imporre gestioni associate, prevedendo anche modi e tempi della loro realizzazione. Un sistema così vincolante genera difficoltà operative per il livello

106 Con particolare riferimento alle Unioni di comuni e alle Unioni montane, si rilevano l’equivocità e i rischi sottesi all’orientamento del giudice costituzionale. Cfr. V. Tondi Della Mura, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012: “piuttosto che assicurare l’unitarietà del modello ‘Unioni montane di Comuni’ nei territori interessati, da una parte si favorisce la moltiplicazione dei micromodelli associativi (nel senso che ogni Regione adotta il proprio), dall’altra la stessa competenza regionale può essere aggirata qualora lo Stato ravvisi esigenze di finanza pubblica. L’effetto di un’impostazione di questo tipo è sotto gli occhi di tutti: aumento della conflittualità campanilistica e incertezza applicativa di uno strumento associativo, progettato proprio per favorire una rapida e radicale riduzione della spesa pubblica”. Cfr. anche G.C. De Martin–M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970 e ss.), il quale pur affermando il ruolo delle Unioni di Comuni (e delle Unioni montane), quali strumento imprescindibile per un’attuazione dei principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione, evidenzia la necessità di un superamento della diversificazione di disciplina su base regionale e della formazione di una cornice legislativa unitaria statale almeno sul versante degli organi e delle forme di esercizio associato delle funzioni fondamentali. Con ciò senza escludere che, nelle materie di propria competenza, la Regione possa trasferire alle Unioni montane altre funzioni, le cui modalità di esercizio potranno essere adeguate alla peculiarità morfologica del territorio su cui insistono. Per una ricostruzione di queste impostazioni alla luce di una vicenda concreta (l.r. 40/2012 Veneto), cfr. D. Trabucco, *Unioni montane di comuni: tra impugnativa governativa e necessità di una ridefinizione*, in *diritti regionali.org*, osservatorio sulle autonomie, 9 gennaio 2013.

107 P. Bilancia, cit..

108 Si veda, tra tutte, la disciplina di cui alla finanziaria per il 2010 (legge 191/2009) in cui si prevedeva, tra gli altri interventi, la riduzione del 20% dei consiglieri comunali per i consigli in rinnovo dal 2011 e degli assessori (riduzione accentuata con la manovra economica dell’agosto del 2011, d.l. 138 del 2011), la soppressione dei difensori civici e dei direttori generali, ecc..

regionale che, da una parte è chiamato ad adeguarsi alla normativa nazionale e dall'altra, nei limitati spazi d'azione che permangono, deve muoversi con interventi che salvaguardino la specificità dei territori e l'eterogeneità delle realtà locali interessate dall'obbligo di gestione associata.

In questa sede si forniranno alcuni strumenti di lavoro, sulla base dei quali, nel paragrafo conclusivo, si tenterà di trarre spunti operativi di ausilio alla Regione per l'attuazione delle richieste statali.

Possono fornire un primo indirizzo le conclusioni emerse dalle relazioni della Corte dei Conti, sezione regionale Marche del 2010 e "Campanili insieme" del 2005, nonché le leggi di alcune Regioni che hanno già provveduto a dare attuazione al dettato di fonte statale.

La relazione della Corte dei Conti ha registrato i risultati relativi agli oneri finanziari della gestione in forma associata di servizi pubblici "in termini complessivi e "reali" – ossia considerando i costi nominali depurati del tasso di inflazione composto –, nel confronto fra il 1999 ed il 2008 (cioè prima e dopo le unificazioni dei Comuni) quasi tutti i servizi pubblici erogati in forma associata hanno registrato un incremento dei relativi oneri finanziari: su un totale di 33 servizi pubblici monitorati soltanto 5 hanno palesato un decremento degli oneri (in particolare si segnala il - 25% del servizio di smaltimento R.S.U. dell'U.C. Roveresca; -39% del servizio di assistenza sociale dell'U.C. Roveresca e il - 15% del servizio di assistenza sociale dell'U.C. Belvedere Ostrense). Questi dati confermano che non sussiste una relazione causa-effetto immediata tra la scelta di avviare un'esperienza di gestione associata e il riscontro positivo in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

È solo un sistema ben calibrato nella pianificazione di una pluralità di condizioni – quali la tipologia di funzione e/o servizio gestito in associazione, la costituzione di uffici comuni deputati alla gestione associata, e il loro ruolo ed organizzazione interna – a poter originare effetti veramente virtuosi¹⁰⁹. La Corte dei Conti indicava quindi come opportuna l'individuazione di "indicatori di *performances* che potessero fornire giustificazioni idonee all'incremento dei costi, magari compensandoli ampiamente sul piano della quantità e qualità dei servizi erogati, nonché di apprezzare compiutamente la validità del modulo associativo delle Unioni di Comuni". Fatti salvi i dubbi che la Corte stessa pare sollevare in merito alla opportunità della scelta di preferire il modello-Unione sugli altri, ciò che pare imprescindibile è "il potenziamento di un sistema di controlli interni e di uno strumento di lavoro (*dashboard*) per gli amministratori (...) utile per la determinazione di un'allocatione ottimale delle risorse da destinare a servizi per i cittadini".

Periodiche rilevazioni statistiche sulle esperienze associative intercomunali già in essere, che consentano di monitorare non solo la contabilità, ma anche il funzionamento della macchina politico-amministrativa e dell'offerta di servizi, potrebbero essere un valido punto di partenza. Se a ciò si aggiungesse una rilevazione della percezione diretta degli amministratori locali coinvolti nelle esperienze di gestione associate, si avrebbe una utile base su cui incardinare una operazione di adeguamento alla normativa nazionale senza troppo forzare le istanze di autonomia e le specificità territoriali ed economico-sociali delle realtà locali. In questa direzione, la rilevazione "Campanili insieme" del 2005 aveva cercato di individuare, tramite domande poste ai Presidenti delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane operanti nella Regione Marche, i fattori che potessero avere agevolato l'avvio e il consolidamento delle esperienze associative intercomunali. "Emergeva una naturale preferenza per l'associazionismo tra Comuni contermini, connessa non solo alle evidenti economie di gestione ma anche all'analogia delle condizioni territoriali e al condiviso senso di appartenenza ad un territorio comune percepito come collante sociale e culturale della gestione associata"; e ciò ad ulteriore conferma di quanto la questione della gestione associata di funzioni e servizi comunali sia strettamente connessa ad un programma regionale di riordino territoriale.

Alla domanda su quali fossero i vantaggi derivanti dalla gestione in forma associata di funzioni e servizi comunali, oltre al miglioramento qualitativo dei servizi offerti, si indicava la maggior facilità nel reperire finanziamenti statali o regionali nonché fondi comunitari e regionali tramite la

109 S. Spinaci, cit., p. 55 ss.

formazione e presentazione di progetti comuni; mentre la possibilità di realizzare risparmi nei costi di produzione e/o di fornitura dei servizi si collocava solo al quinto posto, a conferma – si può rilevare – delle conclusioni contenute nella relazione della Corte dei Conti¹¹⁰.

Dunque, occorre partire proprio dall'osservazione dell'evoluzione delle forme di cooperazione istituzionale nelle Marche per prospettare ipotesi di lavoro: lo studio "Campanili insieme" ha messo in luce le potenzialità insite in un sistema di valorizzazione del ruolo propulsivo di forme associative "soft" verso gestioni associate maggiormente stabili e strutturate. In questo senso esemplificativo è l'approccio di incentivazione instaurato dalla Regione Piemonte, con una legge intervenuta successivamente all'ultima modifica dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (con l. n. 135 dell'agosto 2012).

La peculiarità che emerge dalla l.r. Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 è data dalla sostanziale parificazione tra i due strumenti associativi dell'Unione e della Convenzione. In particolare, all'art. 4 si legge che "l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi può essere svolto dai comuni attraverso unione di comuni (...)"; l'art. 5 aggiunge che la gestione associata può essere svolta "dai comuni anche attraverso la stipulazione di una convenzione", nel rispetto di un limite demografico minimo quale requisito di aggregazione¹¹¹. Inoltre, "i comuni appartenenti ad un'Unione in base all'articolo 4 possono gestire alcune delle funzioni fondamentali attraverso lo strumento della convenzione se l'esercizio avviene all'interno dello stesso ambito territoriale, con la possibilità di estensione dello stesso agli ambiti territoriali confinanti". Dunque, Unione e Convenzione vengono posti sul medesimo piano e non sono alternativi in quanto possono servire, usati congiuntamente, per estendersi su ambiti territoriali più ampi¹¹². Si introducono inoltre principi che rendono la Convenzione più stabile, come il rispetto dei limiti minimi demografici previsti per le Unioni, la durata triennale e la definizione dei rapporti economici tra i contraenti. Si consente che la funzione socio-assistenziale sia gestita anche attraverso lo strumento del Consorzio tra Comuni, così come previsto dalla *spending review* nazionale.

Anche dal punto di vista del supporto economico, la Regione Piemonte non opera distinzioni tra forme associative più o meno strutturate. Innanzitutto, all'art. 9, con una formulazione volutamente ampia, si legge che "la Regione destina annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento e nei limiti delle disponibilità di bilancio, contributi a sostegno della *gestione associata* delle funzioni e dei servizi comunali nelle forme consentite dalla normativa statale e regionale", sempre che le stesse "rispett[ino] i requisiti di aggregazione di cui agli articoli 7 e 8 o che s[ia]no già inserite nella Carta delle forme associative del Piemonte"¹¹³. In secondo luogo, si prevede che la Regione, per

110 Si collocano nelle posizioni finali della graduatoria i vantaggi connessi allo sviluppo e alla professionalizzazione del personale addetto agli uffici comunali, all'ottimale utilizzo delle risorse interne, al potenziamento delle capacità delle amministrazioni locali di programmazione strategica e al contenimento dei rischi di spoliamento ed esternalizzazione di servizi essenziali. "La scarsa rilevanza che questi vantaggi assumono nelle indicazioni dei Presidenti delle forme associative non dovrebbe, tuttavia, meravigliare: si tratta, infatti, di vantaggi misurabili soprattutto in relazione a quelle tipologie di servizi finora coinvolti in misura assolutamente minimale nelle esperienze di gestione associata poste in essere dai Comuni marchigiani (in particolare, funzioni di amministrazione generale come gestione del personale e servizi di stato civile, funzioni tributarie e di gestione economico-finanziaria)", S. Spinaci, cit.

111 Art. 7, co. 2, l.r. Piemonte: "Il limite demografico minimo per l'esercizio in forma associata della funzione sociale, fermo restando il rispetto degli obiettivi del Piano socio-sanitario, è di quarantamila abitanti".

112 In sintesi: la l.r. Piemonte impone la gestione associata delle funzioni fondamentali attraverso l'Unione o la Convenzione ai Comuni con meno di 5.000 abitanti in pianura e meno di 3.000 abitanti in montagna o in collina (art. 7). Tre funzioni fondamentali dovranno essere gestite in forma associata entro il 1° gennaio 2013 e le altre entro il 1° gennaio 2014. Le Comunità montane saranno sciolte e, in loro vece, verranno istituite ulteriori forme aggregative (Unioni montane e Convenzioni) riconoscendone le rispettive peculiarità (art. 12).

113 È la Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, a definire i criteri per l'erogazione dei contributi annuali, i destinatari degli stessi, l'entità e le modalità di concessione.

favorire l'esercizio associato di funzioni anche da parte dei comuni non obbligati in virtù della normativa statale, consider[i] prioritariamente i progetti di unione o convenzione fra comuni con numero di abitanti superiore e inferiore alle 5000 unità". Su previsione della Giunta regionale, possono essere assegnati appositi contributi per l'elaborazione di specifici progetti di nuove forme di gestione associata o di riorganizzazione delle esistenti. Al supporto economico si aggiunge un sostegno tecnico-organizzativo della Regione, che dovrà provvedere ad assistere dal punto di vista giuridico, amministrativo e tecnico le forme associative, nonché prevedere "interventi di formazione per amministratori e dipendenti di enti locali atti a favorire l'approfondimento e la condivisione di tematiche relative alla gestione associata".

Ancora, nella legge regionale Piemonte, ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali, sono individuati ambiti territoriali omogenei e requisiti di aggregazione nel rispetto dei quali devono essere avanzate le proposte di adesione da parte dei Comuni interessati. In particolare, il Piemonte prevede una soglia demografica più bassa rispetto a quella prevista a livello nazionale (10.000 abitanti), fissandola a 3.000 abitanti per le aree montane e collinari e a 5.000 per la pianura. Risulta poi stabilito in 40.000 abitanti il limite demografico minimo per l'esercizio in forma associata della funzione sociale, nella consapevolezza che per garantire l'efficienza e l'erogazione dei servizi siano necessari ambiti più ampi. Per entrambi i limiti sono previste deroghe motivate. La Giunta regionale, una volta acquisite e valutate le proposte di aggregazione come rispondenti ai requisiti richiesti, in base all'art. 8, comma 8, "adotta la Carta delle forme associative del Piemonte che determina gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale"¹¹⁴.

Pur distante nelle scelte politiche per effetto della diversa conformazione amministrativa, all'esempio della legge regionale Piemonte, può affiancarsi un altro esempio di risposta regionale alle nuove richieste avanzate a livello nazionale: si tratta della legge regionale 59/2012 con cui la Regione Toscana è intervenuta ad adeguare la l.r. 68/2011 al decreto legge 95/2012. In seno all'esperienza associativa toscana è sorta anche l'idea di un progetto di attuazione della legge che vede coinvolti Regione, Comuni, Anci e Uncem Toscana.

Una premessa prima di passare alla breve disamina del sistema toscano di gestione associata: la Toscana, rispetto alle altre Regioni italiane, presenta una minore incidenza quantitativa di Piccoli Comuni: i Comuni con meno di 5.000 abitanti sono 133, solo il 46% del totale (contro l'incidenza media di oltre il 70% nelle altre Regioni italiane). Inoltre, il sistema di associazionismo toscano appare già molto maturo, soprattutto per quel che riguarda i processi di unificazione: il 56% dei Comuni è coinvolto in Unione e solo il 27% dei Comuni che sono oggi obbligati ad unirsi non lo ha ancora fatto.

Svolta questa premessa, dalla normativa toscana emerge anche la particolare scelta di intendere l'esercizio associato "in senso stretto", quale "fenomeno di unificazione in una struttura amministrativa unica dell'esercizio di funzioni che si associano", così da escludere dalla nozione formule di associazione che non comportano modifiche organizzative sostanziali¹¹⁵. Ed è proprio a privilegiare le Unioni, quali migliore strumento di coordinamento (unitamente alle fusioni tra Comuni e alle città metropolitane¹¹⁶), che sono orientati gli interventi legislativi più recenti: la l.r.

¹¹⁴ Si veda, per una disamina più specifica dei profili inerenti l'individuazione di ambiti territoriali ottimali, dei limiti minimi demografici e del procedimento di individuazione degli ambiti territoriali ottimali, il Capo IV, l.r. Piemonte, cit..

¹¹⁵ G. Falcone, *L'unione fa la forza*, in *Autonomia & Autonomie*, periodico delle autonomie della Toscana, Anci Toscana, dicembre 2012, pag. 6. Si ricorda che un altro elemento distintivo del sistema toscano di gestione associata è la previsione di due diverse tipologie di Unioni di Comuni: a) l'«unione di comuni a disciplina ordinaria», costituita ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L.; b) l'«unione di comuni a disciplina differenziata», costituita ai sensi dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011. Si vedano gli artt. 59, 60 e 61 della l.r. 68/2011 (questi ultimi come sostituiti ad opera degli artt. 20 e 21 della l.r. 42/2012).

¹¹⁶ R. Nocentini, *L'unione fa la forza*, pag. 4., cit.

68/2011 e la l.r. 59/2012 di adeguamento della prima al d.l. 95/2012. Ne è confermata la scelta di destinare gli incentivi solo alle Unioni di Comuni, escludendone le Convenzioni¹¹⁷. Se questo criterio selettivo si giustifica con le sopra citate peculiarità della realtà toscana, vi sono altri parametri che regolano il sistema di incentivazione che possono costituire un valido esempio di gestione razionale e oculata di risorse estensibile a dimensioni regionali differenti. Infatti, oltre al requisito della forma associativa, i contributi vengono stanziati anche in base ad indicatori dimensionali (abitanti, comuni, estensione territoriale), a requisiti oggettivo-funzionali (numero di funzioni gestite in unione) e ad indicatori di efficienza incentrati su “*performance* finanziaria dell’Unione (grado di indebitamento, autonomia finanziaria rispetto ai contributi regionali, velocità di riscossione delle entrate, velocità di gestione delle spese), gestione delle spese per il personale (incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti, spesa media per il personale per abitante, incidenza della spesa per la dirigenza rispetto alla spesa per il personale), incidenza della spesa per le funzioni generali di amministrazione sulla spesa corrente”¹¹⁸.

Ulteriori due aspetti meritano un cenno. Dal punto di vista degli organi delle Unioni, la normativa regionale prevede che la Giunta sia formata da tutti i sindaci dei Comuni associati e che la composizione del Consiglio sia “espressione delle maggioranze-minoranze di tutti i Comuni”. In tal modo, fermo il rispetto della normativa nazionale, la legislazione regionale ha inteso rendere più ampia la tutela della rappresentatività di tutti gli enti dell’Unione. Infine, e così concludendo sulla normativa della Regione Toscana, si evidenzia la scelta di un procedimento flessibile e rapido di individuazione/variazione dei cd. Ambiti di dimensione territoriale adeguata per l’esercizio associato di funzioni e servizi¹¹⁹.

Veniamo ora al progetto “Assistenza e supporto alle gestioni associate in Toscana”, attraverso cui Anci e Uncem Toscana mirano a sostenere e a favorire i processi di riorganizzazione e razionalizzazione richiesti dalle normative nazionale e regionale¹²⁰. Questo progetto si avvale di risorse che la Regione Toscana ha stanziato in risposta alla richiesta dei Comuni di finanziamenti straordinari per la formazione di gestioni che vedano il maggior numero di funzioni associate.

Il progetto si sviluppa su due livelli operativi. Il primo livello consiste in uno studio trasversale agli ambiti di dimensione territoriale adeguata volto a far emergere criticità e priorità e prevede tavoli di coordinamento che coinvolgano organi politici e personale tecnico per trasmettere ai primi le conoscenze che consentano loro di compiere le scelte più appropriate e ai secondi le informazioni per realizzarle in termini di riorganizzazione delle strutture e del personale, oltre che di gestione finanziaria. Dopo questo primo livello, l’intervento diviene mirato sui singoli ambiti di dimensione territoriale adeguata che sono stati valutati, sulla base di un’analisi costi-benefici, come le sedi migliori per processi di associazionismo. Tali processi vengono supportati sul piano amministrativo e organizzativo con azioni specifiche di formazione e di assistenza, consistenti in un check-up della situazione di partenza, nell’ausilio nella definizione dei nuovi assetti strutturali e contabili e nella revisione di regolamenti e atti interni ai Comuni. L’obiettivo è quello di creare “un modello compiuto di governo sovracomunale, in termini di politiche del personale, riorganizzazione degli uffici, programmazione finanziaria annuale e pluriennale, gestione delle risorse impiegate e valutazione dei risultati conseguiti”¹²¹.

¹¹⁷ Art. 90 della l.r. 68/2011 e successivi decreti attuativi.

¹¹⁸ V. G. Falcone, *L’unione fa la forza*, cit.. V. anche, Delibera della Giunta regionale n. 348.

¹¹⁹ Si prevede che, qualora sussista un consenso generale dei Comuni alla variazione dell’Ambito, la Regione deve provvedere con deliberazione di Giunta regionale previa rapida istruttoria. Il procedimento risulta rafforzato laddove invece vi siano sindaci dissenzienti. In tal caso questi ultimi dovranno essere sentiti e dovrà essere acquisito parere obbligatorio della Commissione consiliare competente.

¹²⁰ Coinvolte nel progetto sono sia le Unioni di Comuni derivanti dalla trasformazione delle *ex* Comunità montane, sia le Unioni di nuova formazione, sia le Convenzioni.

¹²¹ In *L’unione fa la forza*, pag. 12, cit.

Per alcuni aspetti non dissimile dalla normativa toscana è la disciplina delle gestioni associate contenuta nella recente legge regionale Emilia-Romagna n. 21 del 21 dicembre 2012 recante “misure per assicurare l’adeguamento dell’articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale” contenute nelle normative statali vigenti in materia.

A tale fine, la Regione non solo intende incentivare nuove forme di gestione associata, ma anche promuovere l’incremento dei livelli di efficienza ed efficacia, la riorganizzazione territoriale e il riassetto funzionale delle esperienze associative già in atto.

Con la legge n. 21, la Regione Emilia-Romagna determina le dimensioni territoriali ottimali e le forme più adeguate per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali e individua modalità e criteri di concessione di incentivi alle Unioni (come il sistema toscano, anche quello emiliano esclude dai contributi Convenzioni e mere associazioni intercomunali).

L’art. 6 stabilisce il procedimento per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni obbligati ai sensi della vigente normativa statale, nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione. Innanzitutto è prevista l’adozione del programma di riordino territoriale che individui gli ambiti territoriali ottimali (alla cui delimitazione, nel rispetto di determinate condizioni, partecipano i Comuni, secondo la procedura di cui all’art 6), effettui una ricognizione e l’aggiornamento delle Unioni e specifichi i criteri di incentivazione destinati a fusioni ed Unioni. Una periodica relazione della Giunta all’Assemblea legislativa garantisce il monitoraggio del suo stato di attuazione. Le proposte di delimitazione degli ambiti avanzate dai comuni entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge devono rispettare determinate condizioni di aggregazione. Si tratta di requisiti demografico-dimensionali (limite minimo demografico pari a 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti) e di contiguità territoriale ed estensione territoriale (minima pari a 300 kmq), entrambi riferiti ad ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane. Tutti i Comuni devono appartenere all’ambito della medesima Provincia. Inoltre, per i Comuni già inclusi in Comunità montane o Unioni le proposte devono ricomprendere almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte. Per i Comuni appartenenti a Comunità montane, la proposta, deve contenere espressa previsione dell’impegno a costituire, in coincidenza con l’ambito territoriale individuato dalla proposta, una Unione di Comuni ovvero di aderire ad una Unione di Comuni già esistente. Infine, le proposte devono garantire la coerenza con i distretti sanitari previsti dall’articolo 9 della legge regionale 12 maggio 1994, n. 19, salvo eventuale riassetto promosso dalla regione in coerenza con l’individuazione definitiva degli ambiti territoriali ottimali. Il programma di riordino territoriale adottato previa verifica del rispetto delle condizioni suddette, dei criteri di cui all’art. 3, e delle eventuali deroghe, sulla base delle proposte dalla Giunta regionale previo parere del CAL, individua gli ambiti territoriali ottimali.

L’art. 7 individua i criteri funzionali, temporali (commi 3 e 4) ed organizzativi (comma 5) seguendo i quali, nell’area territoriale ottimale individuata, deve procedersi alla realizzazione di gestioni associate. In particolare, si prevede che all’interno di ciascun ambito possa essere istituita una sola Unione di Comuni che deve rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti o di 8.000 se composta prevalentemente di Comuni montani¹²². Se l’ambito non ricomprende alcuna Unione o Comunità montana, i Comuni ad esso aderenti, possono costituire un’unica Unione cui conferire la totalità delle funzioni per cui vige l’obbligo di gestione associata o stipulare tra tutti i Comuni obbligati un’unica Convenzione per una o più funzioni fondamentali. In tal caso, però, qualora solo una parte dei Comuni deliberi di istituire l’Unione, i restanti Comuni sono chiamati a stipulare una Convenzione con l’Unione suddetta per una o più funzioni fondamentali. Se l’ambito

¹²² Nel calcolo demografico deve essere computata la popolazione di tutti i Comuni aderenti all’Unione. Tali limiti demografici si applicano anche alle Unioni di cui all’articolo 16 d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla l. n. 148 del 2011.

ricomprende l'intero territorio di una Unione, i Comuni che vi fanno parte possono conferire le funzioni all'Unione medesima, ovvero stipulare una Convenzione con gli altri Comuni per una o più funzioni fondamentali. Allo stesso fine i Comuni non aderenti all'Unione possono aderire all'Unione già istituita, convenzionarsi con essa o, per funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, stipulare una Convenzione tra tutti i Comuni obbligati per una o più funzioni fondamentali¹²³.

Venendo ora ai modelli di gestione associata ammessi dalla legislazione regionale dell'Emilia-Romagna, il già citato art. 3 prevede che "i Comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni, anche montani, o convenzioni". Osservando brevemente le caratteristiche fondamentali del modello-Unione, l'art. 19 in conformità a quanto statuito a livello nazionale prevede che ciascun Comune possa far parte di una sola Unione e che "le Unioni possono stipulare convenzioni tra loro, o con Comuni singoli o associati esterni all'Unione, a condizione che ente capofila e responsabile dell'esercizio associato sia l'Unione o una delle Unioni". L'Unione è chiamata di norma ad operare con personale distaccato, comandato o trasferito dai Comuni aderenti. Peculiare è la disposizione per cui lo statuto può prevedere "sub-ambiti", nel caso in cui l'ambito dell'Unione coincida con l'ambito territoriale ottimale e la loro istituzione sia strumentale ad una migliore organizzazione del servizio (art. 20).

Infine, occorre esaminare gli aspetti di maggior rilievo del sistema di incentivazione. In base all'art. 22, la Regione Emilia-Romagna favorisce il processo di riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture comunali attraverso un sistema di incentivazione che prevede una gerarchia di destinatari al cui vertice vi sono le fusioni di Comuni e le Unioni di Comuni, tra le quali vanno prioritariamente favorite quelle coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali e quelle conformi alle disposizioni di cui alla medesima legge regionale¹²⁴. Non sono incentivate le mere Convenzioni (definite all'art. 21) e le associazioni intercomunali. L'art. 24 enuclea le condizioni per l'accesso alle incentivazioni: oltre a quelle inerenti il conferimento delle funzioni¹²⁵, presupposto indispensabile è il trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e strumentali dei Comuni all'Unione; è inoltre richiesto che la Giunta sia composta esclusivamente dai sindaci o da un unico assessore per Comune con specifica delega dell'insieme delle funzioni conferite all'Unione.

L'art. 25 specifica i criteri di determinazione dell'importo dei contributi da destinare alle Unioni. Il PRT può prevedere un contributo annuale in misura fissa uguale per tutte le Unioni conformi alla normativa e un contributo in misura variabile sulla base di criteri stabiliti nel programma stesso purché però la gestione in forma associata si dimostri effettiva e, sulla base della documentazione finanziaria, risulti aver conseguito gli obiettivi programmati. Se queste condizioni risultano non rispettate, si avrà la decurtazione nei contributi successivi alla prima annualità delle somme già concesse nell'anno precedente¹²⁶.

Sulla determinazione dell'importo del contributo complessivo annuale, in modo non dissimile da quanto previsto nel sistema toscano, incidono indicatori dimensionali (abitanti, comuni, estensione territoriale) considerati anche unitamente a requisiti oggettivo-funzionali (numero di

123 I commi 10 e 11 disciplinano i casi in cui un ambito ricomprenda per intero o solo in parte il territorio di una Comunità montana. Il Capo II si occupa interamente del "superamento delle Comunità montane ed articolazione in Unioni di Comuni montani".

124 La concessione dei contributi è comunque effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio. Se il totale dei contributi massimi, erogabili sulla base delle domande presentate, eccede le risorse finanziarie impegnabili, il contributo spettante a ciascuno dei richiedenti è ridotto in proporzione.

125 La durata dei conferimenti di funzioni da parte dei Comuni che sono per legge statale soggetti all'obbligo di gestione associata deve essere a tempo indeterminato, salvo recesso che non potrà intervenire prima di tre anni, mentre per gli altri Comuni il conferimento deve avere durata di almeno cinque anni.

126 Art. 25, comma 6, l.r. 21/2012.

funzioni gestite in unione). Su questa linea, il comma 2 dell'art. 25, prevede che nella determinazione dell'importo del contributo complessivo annuale sono favorite le gestioni associate a cui aderiscono Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali previste dall'art. 14, comma 27, d.l. 78/ 2010 e a cui partecipano anche Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane. Una speciale premialità è riconosciuta poi alle Unioni di Comuni ricomprendenti tutti i Comuni dell'ambito ottimale. Il PRT può prevedere che il *quantum* di contributi sia calibrato sull'entità complessiva del bilancio della forma associativa e sul volume di risorse conferite dai Comuni all'Unione, sulla dimensione demografica e territoriale complessiva della forma associativa e dell'eventuale adesione all'Unione del Comune capoluogo.

La quantificazione dei contributi può avvenire anche sulla base di indicatori di efficienza nella gestione finanziaria e della spesa per il personale dell'Unione: "il PRT determina i casi in cui il contributo o una quota di contributo è riconosciuta e commisurata al raggiungimento di determinati obiettivi di riduzione dei costi delle gestioni associate rispetto alla somma delle gestioni comunali singole, anche con riguardo ai costi del personale rispetto alle spese complessive di bilancio"¹²⁷.

Infine, l'art. 27 prevede che la Regione assicuri l'assistenza tecnica ed organizzativa sia per risolvere questioni istituzionali, sia per elaborare i relativi atti.

Si rileva, in ultimo, che le leggi regionali esaminate contengono articoli specificamente rivolti alla disciplina di una particolare forma di gestione associata inserita nella più ampia categoria delle Unioni di Comuni: le Unioni montane di comuni¹²⁸. Quanto alla Regione Marche, già nel 2009, in occasione dell'approvazione da parte della Giunta Regionale del Rapporto sulla montagna, si indicava quale obiettivo esplicito quello di "consentire alle Comunità montane di divenire Unioni di Comuni montani". Se e nel momento in cui ci si occuperà in concreto di disciplinare questa formula associativa, potrà essere utile esaminare le soluzioni a tal proposito approntate da altre Regioni. Alcuni esempi sono rintracciabili in l.r. 21/2012 Emilia-Romagna con cui si prevede la trasformazione di diritto delle comunità montane in Unioni di comuni montani (artt. Da 8 a 18) ed in l.r. Piemonte 11/2012 (artt. da 12 a 18). La Regione Veneto è intervenuta con un'apposita legge regionale interamente dedicata alle Unioni montane: l.r. 40/2012, così come di recente modificata ad opera della l.r. 49/2012¹²⁹. Tutte le normative regionali esaminate prevedono disposizioni dettagliate di regolazione della successione nei rapporti attivi e passivi e di tutta la fase di transizione verso le Unioni montane, a garanzia di un passaggio che salvaguardi in primo luogo la continuità della gestione dei servizi.

Pur non essendo questa la sede per analizzare nel dettaglio le soluzioni approntate per consentire una trasformazione non traumatica, si ritiene opportuno rilevare alcuni profili di criticità interpretativa connessi alla l.r. 11/2012 del Piemonte sopra citata.

Anzitutto non è chiaro quale sia la fisionomia e la tipologia delle nuove Unioni montane, in quanto la l.r. n. 11/2012 non prende atto della distinzione tra Unioni di cui all'art. 32 del TUEL e Unioni "speciali" di cui all'art. 16 del d.l. 138/2011; secondo: l'assenza di un collegamento con il d.l. 95/2012 e lo scadenziario ivi previsto per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali rende difficile individuare quali siano le funzioni demandate alle nuove unioni. Si privilegia, a garanzia della sopravvivenza dell'individualità dei comuni aderenti, la soluzione per cui la nuova unione montana possa svolgere anche solo alcune funzioni oltre a quelle sue proprie di promozione delle aree montane, lasciando le altre ai singoli comuni aderenti. Terzo ed ultimo elemento connesso al

¹²⁷ Art. 25, comma 4, l.r. 21/2012.

¹²⁸ V. capitolo di G. Di Cosimo.

¹²⁹ Con particolare riferimento alle vicende della l.r. Veneto 40/2012, v. di recente, D. Trabucco, *Unioni montane di comuni: tra impugnativa governativa e necessità di una ridefinizione*, in *diritti regionali.org*, osservatorio sulle autonomie, 9 gennaio 2013.

precedente, riguarda la possibilità per i Comuni aderenti alla nuova Unione montana di stringere convenzioni all'interno dell'Unione o all'esterno. Ulteriori difficoltà in sede di interpretazione ed applicazione sono destinate a emergere in merito alle modalità di superamento dell'attuale assetto delle Comunità Montane¹³⁰. Queste problematiche servono a dare il senso delle difficoltà tecniche che il legislatore regionale è chiamato ad affrontare nella regolazione del regime transitorio.

Quinto *Conclusioni*

Dall'analisi della normativa statale e delle prime normative regionali di attuazione è emerso che, sebbene il legislatore nazionale imponga un processo di gestione associata obbligatorio anche nei modi e tempi di realizzazione, restano margini di azione in capo al legislatore regionale. Alla regione infatti è demandata l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica e del limite demografico minimo per l'esercizio associato, nonché la determinazione dei requisiti e delle procedure di aggregazione, dei criteri e delle modalità di incentivazione delle forme associative e delle fusioni di comuni. Servendosi di questi pur piccoli spazi d'azione la regione può farsi partecipe dei processi dell'associazionismo, orientandoli in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione, così salvaguardando le specificità del territorio e delle comunità locali.

In questa prospettiva, si possono formulare alcune linee d'azione da cui la Regione può partire per attuare interventi di razionalizzazione dell'ordinamento locale in adeguamento agli obblighi di gestione associata.

L'analisi della Corte dei Conti sezione regionale Marche del 2010, ha confermato l'assenza di una relazione di causalità immediata tra la scelta di avviare un'esperienza di gestione associata di funzioni e servizi comunali ed effetti positivi in termini di efficienza, efficacia ed economicità¹³¹: ciò che favorisce la compresenza delle cd. tre "E" è un insieme di condizioni relative alla tipologia di funzione e/o servizio gestito in associazione, all'eventuale costituzione di uffici comuni, al ruolo assegnato a tali uffici nonché alla loro organizzazione interna.

È necessario innanzitutto osservare i risultati delle formule di cooperazione già avviate, individuandone disfunzioni e *best practices*. Sarebbero auspicabili periodiche rilevazioni statistiche sulle esperienze associative intercomunali già in essere, onde monitorare il livello di efficienza finanziaria, politico-amministrativa e dell'offerta di servizi, anche cercando riscontri nell'azione e percezione degli amministratori locali partecipanti alle gestioni associate¹³¹.

Un percorso di evoluzione verso forme di associazionismo strutturate ed efficienti presuppone inoltre una pianificazione di interventi che siano sostenuti da studi tecnici di fattibilità. Ciò significa verificare la sostenibilità finanziaria, strutturale e funzionale dei servizi da parte di Comuni e associazioni di Comuni (prevedendo i "costi dell'associazionismo" e rapportando questi ai benefici che ne possano conseguire).

Come testimoniato dalle esperienze regionali esaminate, punto di partenza per una pianificazione razionale ed efficace delle gestioni associate è l'individuazione di indici territoriali ottimali sulla base dei quali le realtà locali possano avviare i processi di aggregazione. In questa direzione appare auspicabile che venga colmato quel *deficit* di attuazione della l.r. Marche 18/2008 nella parte in cui prevede il Programma di riordino territoriale. La citata l.r. 44/2012 prevede ora un termine (tre mesi dalla sua entrata in vigore) entro cui le Conferenze provinciali delle autonomie sono chiamate a presentare il programma, finora rinviato a causa della situazione di incertezza determinata dalla discontinuità e disorganicità degli interventi nazionali in materia di gestione associata.

¹³⁰ Nota a commento della sent. C. cost. n. 91/2011, C. Buzzacchi, *Il riordino delle comunità montane questione di altitudine o di contenimento della finanza pubblica*, in *dirittiregionali.org*, 22 marzo 2011.

¹³¹ Si veda, al riguardo il risultato dello Studio "Campanili insieme", cit.

A livello organizzativo poi, deve essere favorita la costituzione di “uffici comuni”¹³², quali centri di competenza che subentrano in sostituzione ai Comuni associati nella titolarità di tutte le attività relative alla funzione o al servizio gestito in modo associato, così da scongiurare sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni. Resta ferma però anche l’esigenza di mantenere sportelli locali vicini all’utenza che assicurino il legame tra cittadino e amministrazione di appartenenza.

Alla formazione degli atti del nuovo organismo e alla definizione delle strutture più adeguate al suo funzionamento, deve contribuire la Regione fornendo assistenza tecnica, anche in coordinamento con le associazioni rappresentative dei Comuni (si veda il sopra citato progetto “Assistenza e supporto alle gestioni associate” in Toscana). Coesistente ad un percorso che parta dalla programmazione fino alla concreta formazione delle gestioni sovracomunali condotto secondo criteri di razionalità e adeguatezza è la creazione di una rete di collaborazione tra Regione, associazioni rappresentative dei Comuni ed Enti locali. I programmi di sostegno ed assistenza devono contenere spazi di formazione degli amministratori locali e del personale chiamato ad operare quotidianamente nelle nuove realtà associative.

Indispensabile è infine prevedere un meccanismo di incentivazione fondato su un oculato sistema di priorità e di controllo sull’effettiva realizzazione degli obiettivi di gestione associata. Pacifico è che debbano essere prioritariamente agevolati processi di fusione e di unione in ossequio al principio per cui la disciplina delle incentivazioni deve favorire “il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, (...) in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione” (art. 33 del Tuel)¹³³.

Ciò non toglie che in ogni singola realtà regionale possano essere concepite forme di incentivazione anche a modelli associativi diversi dalle Unioni, in modo non dissimile da quanto avviene in Piemonte.

Proprio la peculiare storia delle gestioni associate nella Regione Marche ha dimostrato che la gestione associata in Convenzione può rappresentare un punto di partenza per la successiva formazione di Unioni. Dallo studio “Campanili insieme” è emerso che le Unioni presenti nelle Marche sono state costituite per lo più tra il 2000 e il 2004 sulla base di precedenti rapporti di collaborazione in forma di Convenzione e Consorzio. Tale circostanza potrebbe ben giustificare un intervento di pianificazione delle gestioni associate che preveda un primo livello di “integrazione *soft*” volontaria ed elastica (ad es., Convenzioni), e una successiva trasformazione in forme di associazionismo più strutturate e stabili (ad es., Unioni). Una scelta di questo tipo implica anche il ripensamento del sistema di distribuzione degli incentivi economici, che dovranno essere in parte destinati a queste prime tappe di cooperazione, diversamente da quanto attualmente avviene in virtù della D.G.R. n. 680/09 che esclude dal sistema di incentivazione Convenzioni e Consorzi.

Il più ampio bacino dei destinatari di una simile formula di contribuzione dovrebbe però trovare un contenimento in seri criteri di selezione di gestioni efficienti e realmente destinate ad uno sviluppo in forme più strutturate di aggregazione. In tal senso, il sistema toscano di incentivazione può costituire un valido esempio estensibile anche ad altre realtà: vi si dà rilievo ad indicatori dimensionali (estensione demografica, territoriale, numero di comuni), a criteri funzionali (tipologia, caratteristiche, numero di funzioni e servizi associati o trasferiti) e ad indicatori di efficienza finanziaria e di spesa nella gestione del personale e degli uffici comuni. Se si scegliesse di estendere forme di contribuzione alle Convenzioni, si dovrebbe dunque procedere destinando incentivi solo ad aggregazioni che rispondano a requisiti dimensionali, di durata e funzionali tali da far ragionevolmente prospettare una trasformazione in Unione (evoluzione per la quale potrebbe

¹³² Si possono delineare due modelli di ufficio comune: il modello accentrato e quello decentrato, a seconda che si intenda realizzare un unico centro di responsabilità con più uffici comunali decentrati o che si prevedano più centri di responsabilità coordinati da un ufficio comune istituito a livello associato. Per una compiuta analisi del funzionamento delle due tipologie di ufficio, si rinvia a S. Spinaci, cit., p. 115 e ss.

¹³³ Un esempio in tal senso è fornito dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana.

pensarsi ad un'ulteriore forma di premialità). Privilegiare formule di cooperazione ottimale, ovvero effettivamente orientabili alla transizione verso una più solida integrazione, serve a scongiurare sprechi di risorse e il rischio di formazioni associative create solo per accaparrare finanziamenti. Un sistema di monitoraggio periodico della documentazione finanziaria dell'ente associato dovrebbe poi servire a verificare l'opportuno utilizzo dei contributi erogati ed eventualmente ad impostare una contribuzione variabile che premi gestioni associate virtuose o che, al contrario, colpisca con decurtazioni processi di aggregazione non efficienti.

Anche per ciò dunque appare urgente l'adozione del Programma di riordino territoriale, cui è demandata anche la determinazione delle priorità di finanziamento (art. 22, l.r. 18/2008).

È chiaro che sviluppare una strategia uniforme di lungo periodo è operazione difficile in presenza di interventi centrali basati su tagli lineari contingenti, che indirettamente incidono sul principio per cui il settore pubblico, purché assicuri una tutela degli interessi sociali del cittadino-utente attraverso efficienti servizi alla persona (cd. "onere di servizio pubblico universale"), può essere antieconomico, in quanto operante in assenza del vincolo di profitto tipico del settore privato. Ciò non significa che non sia possibile individuare percorsi di razionalizzazione delle strutture e degli organi politico-amministrativi, priorità e destinatari ottimali dei finanziamenti, attraverso interventi che salvaguardino il ruolo dell'ente locale come centro di fornitura di servizi al cittadino e di rappresentanza politica "di prima istanza" rispetto alla comunità locale.

Appendice

I piccoli Comuni italiani: razionalizzare o ridurre?

Nel guardare al sistema attuale dei Comuni italiani e delle gestioni associate ci si potrebbe muovere in due modi a seconda delle finalità che da tale osservazione si intende perseguire.

Se si vuole stabilire un percorso pratico operativo, come si è qui tentato di fare, ci si può limitare a fotografare il dato positivo delle richieste del legislazione nazionale e prospettare soluzioni di adeguamento a livello regionale e locale concentrandosi su operazioni di monitoraggio, pianificazione e studi di fattibilità.

Diverso è invece operare una valutazione a monte sull'opportunità della recente scelta di politica legislativa nazionale che ha originato il decreto legge 95 del 2012 e sulle sue effettive potenzialità in termini di perseguimento dell'obiettivo primario di risparmio. Una valutazione di questo genere sarà diretta a rispondere alla domanda: "si sarebbe potuto fare di meglio?", non solo in termini economici, ma anche in termini di pieno rispetto della natura, dei principi e del ruolo costituzionale degli Enti locali.

Seguendo quest'ultima logica di osservazione, emergono essenzialmente due posizioni.

La prima considerazione è operata alla luce di quanto recentemente disposto in tema di riordino delle Province¹³⁴. Sulla base dei criteri di cui alla Deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (pubblicata nella GU del 24 luglio 2012) attuativa del comma 2, dell'art. 17 del d.l. 95/2012, e utilizzando i dati provvisori dell'ISTAT relativi all'ultimo censimento disponibili al 25 luglio 2012, delle 107 Province italiane, ben 64 dovranno essere sottoposte a riordino, riordino che si tradurrà "nella soppressione delle stesse, nella loro riaggregazione in nuove province o nell'accorpamento a province superstiti, con il risultato di una sostanziale riduzione del numero delle province"¹³⁵. Il comma 115 della legge di stabilità per il 2013 è intervenuta a sospendere fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni in tema di soppressione delle Province¹³⁶.

¹³⁴ Su cui è intervenuto l'art. 23 del d.l. "salva Italia" n. 201 del 6 dicembre 2011 (conv. con modif. dalla l. del 2011, n. 214), nonché, più recentemente, l'art. 17 del d.l. 95 del 2012 sulla cd. spending review.

¹³⁵ UPI, Roma 8 agosto 2012, Riordino delle Province, Commento all'articolo 17 del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 recante "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

Dal confronto tra le diverse sorti sancite per Comuni e Province - 64 sono le Province da "riordinare", non un solo Comune - deriva la considerazione per cui la scelta di abolire queste ultime e salvare i primi costituisca trattamento del tutto asimmetrico e non giustificato in termini di riduzione di spesa, data la presunta maggior rilevanza finanziaria del risparmio realizzabile incidendo sul comparto comunale¹³⁷ rispetto a quanto si prevede di ottenere con l'intervento sul comparto provinciale. A questa valutazione meramente contabile si aggiunge la considerazione dei sistemi di gestione associata dei Comuni come strumenti macchinosi e poco efficienti, dunque non idonei a porsi come rimedio ai costi del livello comunale reputati eccessivi¹³⁸.

Diversamente, la posizione più comune tiene conto del fatto che la non sempre efficiente macchina politico-amministrativa degli Enti locali e le diseconomie di gestione nei servizi, non può giustificare un'ipotesi di soppressione delle realtà comunali o di abbandono di interventi volti ad agevolarne forme di cooperazione interistituzionale. Questo orientamento, esattamente come il primo, muove dalla premessa della necessità di contenere la frammentazione delle realtà locali, tuttavia individua il rimedio non nella soppressione degli Enti locali poco efficienti, ma nell'individuazione di forme ottimali di gestione associata. Queste ultime sono infatti considerate essenziali ad evitare la dispersione di risorse destinate ai servizi ai cittadini prodotta spesso da inutili duplicazioni di strutture e dagli inefficienti programmi di investimento infrastrutturale che sono il frutto di decisioni inadeguate perché non prese congiuntamente da realtà locali appartenenti allo stesso ambito territoriale e alla stessa rete di rapporti economici e sociali. Una gestione operata nell'ambito di modelli di governo sovracomunali viene oltretutto vista come funzionale a scongiurare l'indebolimento dell'autonomia e della capacità di indirizzo politico dei Piccoli enti locali ed indispensabile affinché questi siano effettivamente posti nella condizione di esercitare in modo efficiente le funzioni amministrative loro attribuite, "riempiendo finalmente di significato l'art. 118 della Costituzione e, dunque, devolvendo ai comuni la generalità delle funzioni amministrative che, per esigenze unitarie, non richiedano di essere allocate a un livello di governo superiore"¹³⁹.

I piccoli Comuni nelle Marche: "fragili ma virtuosi"

136 Il comma 115 della Legge di Stabilità stabilisce che "al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché di quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (...)".

137 V. l'elaborazione dei dati sulla distribuzione della media delle spese correnti pro-capite comunali per classi di popolazione in www.lavoce.info (articolo del 27 novembre 2012 a firma di L. Rizzo) e il Rapporto "Elementi per una revisione della spesa pubblica" presentato dal Ministro P. Giarda al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012. _

138 Si portano ad esempio di questa inefficienza, le esperienze degli Ato (Ambiti territoriali ottimali) (sul punto, si rinvia al Capitolo di F. Ferraro) e delle stesse Unioni. In particolare, per quanto riguarda queste ultime, "dato che alle stesse competono per legge gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse affidati (...) con grande probabilità esse non saranno finanziariamente autosufficienti e dipenderanno quindi da trasferimenti provenienti dai comuni da cui sono composte. Ciò può generare importanti problemi di distribuzione di costi comuni con conseguenti difficoltà a realizzare un'efficiente e reale gestione comune delle funzioni designate che non sussisterebbero nel caso in cui ci fosse un'unica area istituzionale gestita da un solo sindaco e un solo consiglio comunale risultante da una vera e propria fusione", L. Rizzo, cit..

139 Considerazioni tratte dal contributo di A. Candido, *Regioni e piccoli comuni. L'esigenza di razionalizzazione territoriale in un panorama normativo variegato*, in Astrid Rassegna, n. 22/2012.

In difesa dei Piccoli Comuni, interviene l’Anci Marche¹⁴⁰ in un primo commento al d.l. cd. sulla *spending review* dei Piccoli Comuni¹⁴¹, riportando un indicatore economico finanziario su elaborazione Ifel di dati del Ministero dell’Interno e Istat 2011: “le spese correnti nelle piccole amministrazioni comunali che ammontano ad 843 euro per abitante (804,7 euro nelle Marche) sono, se pur di poco, inferiori sia rispetto a quelle dei Comuni con oltre 5.000 abitanti (898,5 euro per abitante) sia a quelle dell’intero campione nazionale (889 euro per abitante). In media, nei Piccoli Comuni sotto i 5.000 abitanti ci sono 7,24 dipendenti (6,37 dipendenti nelle Marche) ogni 1.000 abitanti contro i 7,48 dipendenti per 1.000 abitanti nei comuni con più di 5.000 abitanti”¹⁴². (...) “I Piccoli Comuni sono attenti alla spesa e facilmente controllabili, sono fragili ma virtuosi”. Fragili in quanto subiscono le dinamiche socio-economiche ed in quanto solo su di essi grava il compito di garantire la “tenuta e la coesione di una comunità e presidiare un territorio”. Si aggiunge che solo gli amministratori locali (sindaco in primis) possono far recuperare il rapporto tra le istituzioni ed i cittadini nell’attuale crisi di politica e istituzioni, ma per far ciò necessitano dell’aiuto della Regione, alla quale l’Anci chiede “di accompagnare i processi di associazionismo, di comprendere che nei piccoli comuni non ci sono più margini di riduzione della spesa”, e di astenersi da “interventi sulla materia disorganici e parziali che prevedano soglie uniformi e criteri meccanici per realtà estremamente diverse”.

In materia di governo locale, come si è visto, si concentrano varie posizioni: alcune difendono incondizionatamente le piccole dimensioni comunali; altre all’opposto propongono una loro riduzione; altre ancora cercano la mediazione tra l’una e l’altra posizione ammettendo le debolezze e le inefficienze del sistema dei piccoli poteri locali e al contempo prospettandone un superamento tramite un’attuazione oculata del sistema delle gestioni associate sancito a livello nazionale.

Le recenti misure adottate dal Governo e del Parlamento, pur viziate in più punti dalla scarsa ponderazione frutto dei condizionamenti dell’intento di contenimento della spesa, rappresentano l’occasione per le Regioni e gli enti locali di rimetter mano a strumenti di gestione associata da tempo trascurati e, per tale via, di partecipare al processo di riforma dell’articolazione del governo locale. Dall’impegno della regione e dalla collaborazione delle amministrazioni locali all’attuazione del disposto nazionale e alla formazione di un coerente piano di cooperazione intercomunale dipende ora il rafforzamento dei piccoli comuni e l’accrescimento dell’efficienza e dell’efficacia della loro azione sul territorio. Questo obiettivo deve essere perseguito attraverso il contemperamento costante tra le esigenze di economicità e le esigenze di salvaguardia del ruolo politico-istituzionale dei Comuni quali centro di fornitura di servizi essenziali alla persona e sede di rappresentanza immediata e diretta della comunità locale.

Breve bibliografia

- P. Bilancia, *L’associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, 1 agosto 2012, n. 16.

140 Si rinvia al sito nazionale www.anci.it. In particolare, sul d.l. 95/2012 ed in materia di associazionismo tra Piccoli Comuni., v. lo scadenziario normativo di orientamento ai Comuni interessati dalla nuova normativa, la nota sui limiti di indebitamento degli Enti locali previsti dall’art. 16 del dl 95/2012, nonché la bozza di convenzione elaborata per i piccoli Comuni come traccia per procedere alla gestione associata obbligatoria delle 9 funzioni fondamentali. V. anche, nella sezione “Notizie”, il parere n. 287/2012 della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per il Piemonte, cit..

141 Relazione del Coordinatore dei piccoli Comuni ANCI Marche, R. De Angelis, Ancona, 11 luglio 2012.

142 “La spesa storica per la polizia municipale dei comuni sotto i 10.000 abitanti è inferiore rispetto al fabbisogno standard teorico, esattamente l’opposto di ciò che accade per i comuni dai 20.000 abitanti in su” (analisi Copaff dei dati raccolti dal Sose per le funzioni della Polizia Municipale).

- A. Candido, *Regioni e piccoli comuni. L'esigenza di razionalizzazione territoriale in un panorama normativo variegato*, in *Astrid Rassegna*, n. 22/2012.
- C. D'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra-bis"*, in www.federalismi.it, n. 20/2011.
- G.C. De Martin–M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970 e ss..
- G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 618 ss.
- G. Falcone, R. Nocentini, C. Paolini, *L'unione fa la forza*, in *Autonomia & Autonomie*, periodico delle autonomie della Toscana, Anci Toscana, dicembre 2012.
- M. Massa, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012.
- M. Massa, *D.l. n. 95/2012. Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla cd. spending review*, in dirittiregionali.org, 16 luglio 2012.
- M. Massa, *[L. n. 135 del 2012] Convertito il decreto-legge sulla cd. spending review. Aggiornamenti su funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi*, in Dirittiregionali.org - Osservatorio sulle autonomie, 30 agosto 2012.
- M. Massa, *Ricorsi delle regioni contro la spending review: funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi*, in dirittiregionali.org, 13 dicembre 2012.
- G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012.
- S. Spinaci, *Un nuovo associazionismo comunale per le Marche*, *Eum*, 2011, p. 106 ss.
- V. Tondi Della Mura, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012.
- D. Trabucco, *Unioni montane di comuni: tra impugnativa governativa e necessità di una ridefinizione*, in diritti regionali.org - Osservatorio sulle autonomie, 9 gennaio 2013.
- Servizio studi del Senato, Scheda di lettura sul Disegno di legge A.S. n. 3520 (Edizione provvisoria ottobre 2012, n. 396).
- UPI, Roma 8 agosto 2012, *Riordino delle Province, Commento all'articolo 17 del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 recante "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"*.

- Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, *Unioni di Comuni nella Regione Marche*, 7 maggio 2010.
- Dipartimento affari generali e istituzionali, Giunta Regione Marche, studio “*Campanili insieme*” 2005.
- Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera n.287/2012/SRCPIE/PAR.
- Relazione del Coordinatore dei piccoli Comuni ANCI Marche, R. De Angelis, Ancona, 11 luglio 2012.
- Rapporto “*Elementi per una revisione della spesa pubblica*” presentato dal Ministro P. Giarda al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012.

CAPITOLO IV

COMUNITÀ MONTANE

GIOVANNI DI COSIMO

Primo

Dati e normativa

Nelle Marche ci sono 96 comuni montani¹⁴³. A questo dato si giunge applicando i parametri indicati dall’art. 1 della legge 991/1952, in base ai quali vengono classificati montani i comuni posti

143 Fonte: Ifel Anci, *Rapporto Comuni montani 2012*. In questi 96 comuni abitano 264.562 persone, mentre gli abitanti dei comuni non montani sono 1.300.773. Fra il 2001 e il 2011 la popolazione residente è aumentata del 4,3%, mentre nei comuni non montani l’aumento è stato più che doppio (9%). Il Rapporto Ifel Anci rielabora dati dell’*Annuario statistico Istat*. In base ai dati Istat, i comuni montani sono 124 (di cui 103 totalmente montani), ossia il 50,4% del totale, contro una media nazionale del 51,9% (*Annuario statistico italiano 2011*, cap. 1, tav. 10.1). Nel testo si farà riferimento ai dati del Rapporto Ifel Anci, fermo restando che le considerazioni esposte (per esempio relativamente alla comparazione con la situazione di altre Regioni) restano valide anche se si prendono a riferimento i dati Istat.

per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri¹⁴⁴.

La legge 18/2008 della Regione Marche stabilisce invece parametri meno rigorosi: gli ambiti territoriali per la costituzione delle comunità montane «sono formati da almeno quattro Comuni aventi almeno il 30 per cento della superficie territoriale al di sopra dei 400 metri di altitudine sul livello del mare»; inoltre gli ambiti sono costituiti «dai Comuni confinanti classificati montani o parzialmente montani ai sensi della normativa statale, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico degli ambiti stessi» (art. 3 commi 2 e 3)¹⁴⁵. Sulla base di questi parametri la legge regionale stabilisce che gli ambiti territoriali non debbano essere superiori a 9. La legge rimanda poi a una deliberazione della Giunta regionale l'effettiva costituzione delle comunità montane che la Giunta ha fissato in numero corrispondente a quello degli ambiti territoriali¹⁴⁶. Con la stessa deliberazione sono state soppresse le preesistenti 13 comunità montane costituite a seguito della legge regionale 12/1995. In concreto, la legge 18/2008 riduce del 30,7% il numero delle comunità montane.

Se si volge lo sguardo alla situazione delle altre Regioni (v. Tabella 1), si scopre che la Toscana ha una percentuale di comuni montani del 39,7% assai vicina al 40,2% delle Marche. Eppure in Toscana non ci sono più comunità montane, dal momento che sono state estinte da una recente legge regionale¹⁴⁷. Vale a dire che le due Regioni, pur avendo una percentuale di territorio montano molto simile, sono intervenute in misura molto diversa sui rispettivi sistemi di comunità montane.

Tabella 1. Il numero di comuni italiani montani e non montani, suddivisi per regione, 2011

Regione	Montani v.a.	Montani %	Non montani v.a.	Non montani %
Piemonte	503	41,7%	703	58,3%
Valle d'Aosta	74	100,0%	0	0,0%
Lombardia	527	34,1%	1.017	65,9%
Trentino-Alto Adige	333	100,0%	0	0,0%
Veneto	119	20,5%	462	79,5%

¹⁴⁴ La legge indica inoltre il parametro del reddito imponibile medio per ettaro che non deve superare le 2400 lire (in base ai prezzi del 1937-1939). In realtà, l'art. 1 della legge è stato poi abrogato dall'art. 29 co. 7 della l. 142/1990.

¹⁴⁵ La legge regionale fa seguito alla finanziaria 2008 che all'art. 2 co. 18 lett. a) elenca gli indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici che la Regione deve considerare: dimensione territoriale, dimensione demografica, indice di vecchiaia, reddito medio pro capite, acclività dei terreni, altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, livello dei servizi, distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole.

¹⁴⁶ Del. GR 2201/2009.

¹⁴⁷ Lr 68/2011, art. 66.

Friuli-Venezia Giulia	84	38,5%	134	61,5%
Liguria	167	71,1%	68	28,9%
Emilia-Romagna	102	29,3%	246	70,7%
Toscana	114	39,7%	173	60,3%
Umbria	69	75,0%	23	25,0%
Marche	96	40,2%	143	59,8%
Lazio	175	46,3%	203	53,7%
Abruzzo	200	65,6%	105	34,4%
Molise	111	81,6%	25	18,4%
Campania	197	35,8%	354	64,2%
Puglia	26	10,1%	232	89,9%
Basilicata	106	80,9%	25	19,1%
Calabria	218	53,3%	191	46,7%
Sicilia	102	26,2%	288	73,8%
Sardegna	215	57,0%	162	43,0%
Totale	3.538	43,7%	4.554	56,3%

Fonte: Rapporto *Comuni montani 2012* (elaborazione IFEL - Dipartimento Economia Territoriale su dati Istat, 2011)

In realtà, le comunità montane sono state soppresse anche in regioni che hanno percentuali di comuni montani molto più alte, come il Molise, la Basilicata, l'Umbria e la Liguria¹⁴⁸. La Regione Marche, che ha una ridotta estensione montana, ha optato per la riduzione del numero delle comunità montane, mentre Regioni con una più alta percentuale di comuni montani hanno scelto la ben più radicale via della soppressione di tutte le comunità montane.

Viene dunque smentita la (apparentemente ragionevole) presunzione secondo cui la presenza delle comunità montane si giustifica laddove esiste un territorio significativamente montano. Non v'è corrispondenza fra il dato dei comuni montani e la direzione assunta dai recenti interventi legislativi regionali in materia di comunità montane. Il diverso orientamento tenuto dalla Regione

¹⁴⁸ Molise, 81,6% (soppressione decisa dall'art. 10 l.r. 6/2011), Basilicata, 80,9% (art. 23 co. 7 l.r. 33/2010), Umbria, 75% (art. 63 l.r. 18/2011), Liguria, 71,1% (art. 12 l.r. 23/2010).

Marche rispetto alle altre Regioni citate colpisce anche guardando alla percentuale di abitanti residenti nei comuni montani che corrisponde al 16,9% dell'intera popolazione regionale, mentre, per esempio, in Molise è quasi il triplo (50,4%)¹⁴⁹.

Ad ogni modo, sia la scelta della Regione Marche di ridurre il numero delle comunità montane, sia la scelta delle altre regioni citate di sopprimerle del tutto, discendono dall'indirizzo espresso dal legislatore nazionale, che negli ultimi anni ha avviato un processo di riordino delle comunità montane finalizzandolo al contenimento della spesa pubblica. La legge finanziaria 2008 pone l'obiettivo della riduzione delle spese per il funzionamento delle comunità montane «per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario»¹⁵⁰. Nella relazione che accompagna la conseguente proposta di legge della Giunta regionale che ha poi condotto alla legge regionale 18/2008, si afferma che nel caso della Regione Marche tale importo corrisponde a € 1.624.601. Il dato è riportato anche nel *Rapporto sulla montagna*, dove si precisa che i tagli «si sono concentrati sulle spese relative al funzionamento degli organi istituzionali, cercando di non compromettere i livelli di efficienza raggiunti nella gestione delle funzioni proprie (per es. forestazione e prevenzione incendi), di quelle conferite dai comuni e dalla Regione e delle funzioni di programmazione per lo sviluppo d investimenti a favore delle popolazioni montane»¹⁵¹.

Per raggiungere l'obiettivo del contenimento della spesa, la legge finanziaria 2008 indica alcuni principi fondamentali di cui le leggi regionali devono tener conto: oltre alla riduzione del numero complessivo delle comunità montane, la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi e la riduzione delle indennità. Come detto, questi principi vengono attuati dalla legge regionale 18/2008 che, oltre a ridurre del 30,7% il numero delle comunità montane, riduce anche il numero dei componenti il Consiglio comunitario (art. 12) e quello dei componenti la Giunta comunitaria (art. 14), nonché l'ammontare delle indennità spettanti al Presidente, agli assessori e ai componenti del Consiglio comunitario (art. 15).

Il risultato dell'applicazione di queste norme è quantificato da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la Regione Marche ha effettivamente raggiunto l'obiettivo indicato dalla legge finanziaria 2008: rispetto all'ammontare del fondo ordinario 2007, pari a € 3.969.014,63, la riduzione a regime risulta essere di € 1.323.004,88, in termini percentuali corrispondente al 33,3%¹⁵².

La linea rigorista inaugurata dalla legge finanziaria 2008 prosegue con la finanziaria 2010, che elimina i contributi statali alle comunità montane. L'abolizione dei contributi statali per il funzionamento ordinario costringe le Regioni che vogliano comunque conservare un certo numero di comunità montane a destinare proprie risorse per il loro funzionamento. A questo riguardo, la Corte dei conti rileva che nel biennio 2010/2011 i contributi delle Regioni per la spesa corrente delle comunità montane sono aumentati del 17,26% a fronte della diminuzione dei contributi statali dell'82,78%¹⁵³.

149 Fatta eccezione per le Regioni totalmente montane (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta), la Liguria e il Molise sono le due Regioni con più elevata percentuale di abitanti residenti in comuni classificati come montani (*Annuario statistico* cit., cap. 1, p. 4).

150 L. 244/2007 art. 2 co. 16-22.

151 Del. GR 499/2009.

152 Dpcm 19 novembre 2008. Il dato non corrisponde a quanto indicato nella relazione alla proposta di legge della Giunta regionale, sia perché le misure contenute nella proposta sono state parzialmente modificate durante l'iter di approvazione della lr 18/2008, sia perché viene indicato un diverso ammontare del fondo ordinario (la proposta lo quantifica in € 4.873.803).

153 Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, esercizi 2010-2011 (del. 13/2012). La Relazione sottolinea che i contributi regionali per le funzioni delegate sono calati del 5,02%; inoltre, nello stesso periodo la spesa corrente delle comunità montane si è ridotta (4,48%) un dato che la Corte giudica in linea con i risparmi attesi a seguito delle misure introdotte dal legislatore statale.

Dal bilancio di previsione per il 2012 risulta che la Regione Marche assegna al fondo corrente per le comunità montane la somma di € 2.408.371,18. Più precisamente, una parte di tale importo è destinata al contributo per l'Uncem e al contributo straordinario per una comunità montana, sicché la Regione stanziava per le spese di funzionamento degli organi statuari delle comunità montane 2.319.771,18 euro¹⁵⁴. Negli ultimi anni, dopo l'eliminazione dei contributi statali, questo importo è aumentato in misura significativa, quasi del 36% (v. Tabella 2). Parallelamente i contributi regionali per le spese di investimento delle comunità montane si sono quasi dimezzati passando dai 600.000 euro del 2008 ai 333.000 del 2012¹⁵⁵, somma che torna a crescere con la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013¹⁵⁶.

Tabella 2. Regione Marche: contributo regionale per le spese di funzionamento degli organi statuari delle comunità montane¹⁵⁷

2008	€ 1.706.782
2009	€ 1.706.782
2010	€ 2.636.103
2011	€ 2.319.771
2012	€ 2.319.771

Fonte: Programmi operativi annuali (cap. 10603101; UPB 10603 trasferimento alle comunità montane – corrente)

Ma la riduzione del numero delle comunità montane comporta anche altri costi. In particolare, la Regione Marche concede contributi ai comuni che si fanno carico degli oneri relativi al personale delle comunità montane soppresse. A questo fine sono stati destinati € 150.000 per ciascuno degli ultimi due anni¹⁵⁸. Peraltro, questo tipo di spesa grava anche sulle Regioni che abbiano optato per la soppressione di tutte le comunità montane. Ciò consente di osservare che le operazioni di razionalizzazione dell'organizzazione istituzionale, come quella che riguarda le comunità montane,

154 Decreto del dirigente della posizione di funzione relazioni con gli enti locali 5/2012. Lo stesso decreto dirigenziale avente ad oggetto "Riparto e liquidazione del fondo regionale per la montagna – anno 2012" impegna e liquida la somma di € 108.230 per interventi regionali per le comunità montane, investimenti 2008 (cfr. anche pag. 183 del Programma operativo annuale 2012 approvato con del. Giunta 1746/2011).

155 Dati ricavati dai Programmi operativi annuali (UPB 10604).

156 Del. GR 1697/2012 che indica la somma di € 439.747.

157 Per quanto riguarda il 2013, al momento si dispone solo del dato relativo al fondo per le spese correnti per le comunità montane (UPB 10603), ossia comprensivo anche di altre voci oltre alle spese di funzionamento degli organi, come ad esempio il contributo alla delegazione regionale dell'Uncem (v. bilancio di previsione del 2013 cit.). Per le spese correnti sono previsti € 2.176.656 (nel 2012 il fondo ammontava a € 2.408.371).

158 Decreti n. 11/2011 e n. 8/2012 del dirigente della posizione di funzione relazioni con gli enti locali.

potenzialmente consentono dei risparmi significativi soltanto a regime, mentre in una prima fase vi sono costi che non sono comprimibili, come per esempio quelli per il personale, ma anche costi amministrativi per le attività necessarie per il passaggio al nuovo assetto organizzativo.

Un terzo capitolo della linea rigorista coincide con il decreto legge 78/2010 che cancella le indennità di carica per gli amministratori¹⁵⁹. Su questo punto il legislatore regionale segue solo parzialmente il legislatore statale, dato che, intervenendo pochi mesi dopo il decreto legge, con la legge di bilancio 2011 si limita a prevedere una decurtazione delle indennità per il Presidente¹⁶⁰. Per capire meglio il senso di questa decisione, occorre ricostruire la vicenda delle indennità per gli amministratori oggetto di ripetuti interventi normativi. All'inizio la legge regionale 18/2008 stabilisce che l'indennità spetta solo al Presidente che non rivesta contemporaneamente la carica di sindaco, e che agli assessori non spetta alcuna indennità¹⁶¹. Un anno dopo il Consiglio regionale allarga i cordoni della borsa riconoscendo l'indennità a tutti i presidenti, anche se sindaci, e accordandola agli assessori, ma in misura non superiore a 500 euro¹⁶². Passa un altro anno e, come accennato, la legge di bilancio 2011 torna a stringere, riducendo del 50% l'indennità per il Presidente, ma – ecco il punto – senza eliminarla del tutto come invece suggerito dal decreto legge 78/2010¹⁶³. E infatti, all'indomani di questo ennesimo intervento legislativo regionale, le comunità montane hanno ripreso l'erogazione delle indennità che avevano sospeso dopo il decreto legge 78/2010¹⁶⁴. Da ultimo la legge di assestamento del bilancio 2012 abroga il testo modificato nel 2010, e dunque elimina le indennità, ma solo a partire dalla prossima legislatura, sicché le indennità sono state reintrodotte fino alla data di cessazione dell'attuale mandato degli amministratori¹⁶⁵.

Nella prassi la situazione varia da ente a ente: per esempio, la Comunità del Tronto nel 2011 ha corrisposto le indennità e le ha congelate l'anno dopo¹⁶⁶. La Comunità dell'Esino-Frasassi, invece, sempre nel 2012, prevede di corrispondere agli amministratori le indennità di carica¹⁶⁷. Altre comunità hanno deliberato di riprendere la corresponsione delle indennità nel 2012, ma poi hanno sospeso/revocato la deliberazione in conseguenza di un parere della Regione secondo cui sulla legislazione regionale prevale l'art. 2 comma 22 del dl 201/2011, il quale stabilisce che «La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di

159 «Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti» (art. 5 co. 7 dl 78/2010, convertito dalla l. 122/2010). Va nella medesima direzione il successivo dl 201/2011 secondo cui «La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza» (art. 23 co. 22).

160 Art. 29 lr 20/2010 che modifica l'art. 15 della lr 18/2008.

161 La norma parla anche dei vicepresidenti per i quali prevede una indennità non superiore a € 500 sempre che non siano sindaci.

162 Art. 6 lr 20/2009.

163 Per gli assessori si stabilisce che l'indennità deve essere «pari a quella degli Assessori dei Comuni con popolazione pari a quella residente nei Comuni appartenenti alla Comunità montana e comunque non superiore a euro 500 mensili» (art. 29 co. 2 lr 20/2010 cit.).

164 Cfr. per es. determinazione dirigenziale 11/S del 2011 comunità dell'Esino-Frasassi.

165 Art. 35 lr 37/2012.

166 Del. del Consiglio comunitario 3/2012 (cfr. relazione del Presidente al bilancio di previsione 2012).

167 Del. del Consiglio comunitario 18/2012 di variazione al bilancio 2012 (all. 1).

remunerazione, indennità o gettone di presenza» (parere del dirigente Relazioni con gli enti locali dell'8 giugno 2012)¹⁶⁸.

Fra l'altro, il parere conferma che la legge di bilancio 2011 ha reintrodotta le indennità che erano state eliminate dal decreto legge 78/2010. Del resto, all'indomani dell'approvazione del bilancio 2011, la destinazione di fondi regionali per le indennità è oggetto di un'interrogazione consiliare che solleva proprio il problema della compatibilità con la previsione del decreto legge 78/2010¹⁶⁹. La risposta della Giunta regionale sottolinea che la Regione ha esercitato la propria potestà legislativa residuale in materia di comunità montane, e che il Governo, non avendo impugnato di fronte alla Corte costituzionale la disposizione della legge di bilancio 2011, ha ritenuto costituzionalmente corretto l'intervento regionale anche se in contrasto con la legge statale¹⁷⁰.

Ad ogni modo, l'orientamento negativo espresso dal parere regionale risulta ormai superato dalla citata legge di assestamento del bilancio 2012, approvata nel novembre 2012, che reintroduce le indennità fino al termine dell'attuale mandato degli amministratori. In conclusione, così come la legge di bilancio 2011 aveva risposto al decreto legge 78/2010, mantenendo le indennità (sia pure in misura ridotta), la legge di assestamento del bilancio 2012 risponde al decreto legge 201/2011 (su cui si basta l'orientamento espresso nel parere): in entrambi i casi, il tentativo del legislatore statale di eliminare le indennità è stato neutralizzato dal legislatore regionale (nel secondo caso, transitoriamente, fino al termine dell'attuale mandato degli amministratori).

Secondo *Giurisprudenza*

La Corte costituzionale ha in più occasioni preso in esame la legislazione statale relativa al processo di riordino delle comunità montane. In questa sede interessano particolarmente tre aspetti di tale giurisprudenza.

In primo luogo, la Corte ha sottolineato il collegamento fra le misure normative statali e gli obiettivi di finanza pubblica, in particolare l'obiettivo del contenimento della spesa. La sent. 237/2009 non ravvisa contrasto fra la Costituzione e la citata disposizione della finanziaria 2008 che impone alle Regioni di mettere mano al sistema delle comunità montane per conseguire un risparmio equivalente almeno a un terzo del fondo ordinario. Le misure «costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire». E tanto basta, secondo la Corte, a consentire che il legislatore statale interferisca in una materia "residuale" (ossia di competenza del legislatore regionale ex art. 117 comma 4 Cost.) come la disciplina delle comunità montane. La sentenza aggiunge che la finalità del coordinamento finanziario che sta alla base delle misure legislative contenute nella finanziaria 2008, tiene conto del

¹⁶⁸ Comunità dei Monti Azzurri (del. Giunta es. 54/2012 che revoca la del. 24/2012), Comunità del Montefeltro (nel cui sito web si legge la notizia della sospensione della del. Giunta com. 20/2012). Non si può escludere che anche le altre comunità montane abbiano deliberato analogamente ma non ne ho trovato traccia nei rispettivi siti istituzionali.

¹⁶⁹ Interrogazione 250/2011 del consigliere Zaffini.

¹⁷⁰ Risposta dell'assessore Canzian del 7 marzo 2011.

vincolo a rispettare l'equilibrio di bilancio imposto dall'Unione europea, e del principio costituzionale di buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

Questa linea di ragionamento viene ripresa dalla sent. 326/2010, che ha sostanzialmente salvato l'eliminazione dei contributi statali per le comunità montane decisa dalla legge finanziaria 2010¹⁷¹. Stessa cosa per la previsione del dl 78/2010 che elimina le indennità: la Corte rileva che questa misura fissa un "principio di gratuità di tutti gli incarichi" e quindi rientra nella competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica»¹⁷².

In conclusione, l'orientamento del legislatore statale volto a ridimensionare le comunità montane per ragioni di finanza pubblica supera agevolmente il vaglio della giurisprudenza costituzionale, che valorizza la materia concorrente "coordinamento della finanza pubblica".

In secondo luogo, la Corte ha precisato che a seguito della eliminazione dei contributi statali, spetta alle Regioni sostenere l'onere per le comunità montane. Alle Regioni compete di «provvedere al loro finanziamento insieme ai comuni di cui costituiscono la "proiezione"» (sentt. 27/2010, 326/2010).

In terzo luogo, la Corte ha avuto modo di precisare che le comunità montane non sono enti costituzionalmente necessari ex art. 114 della Costituzione (sentt. 229/2001, 237/2009, 326/2010). La Corte sottolinea il «carattere strumentale e non essenziale» delle comunità montane (sent. 229/2001, 237/2009). La conseguenza è che le Regioni possono – sempre che lo ritengano opportuno – sopprimerle (sent. 237/2009).

Terzo

Modalità di razionalizzazione

Per dar seguito alla finanziaria 2008, la Regione Marche ha percorso la via della *soppressione parziale*: mentre le precedenti 13 comunità montane istituite in base alla legge regionale del 1995 comprendevano 121 comuni, attualmente le 9 comunità montane costituite a seguito della legge regionale del 2008 includono 98 comuni, ossia un numero molto vicino a quello dei 96 comuni montani individuati in base ai parametri della legge statale 991/1952. Oltretutto, se si considera che 7 comuni dell'Alta Valmarecchia sono stati distaccati dalla Regione Marche e aggregati alla Regione Emilia-Romagna¹⁷³, appare chiaro come il sistema marchigiano delle comunità montane – nonostante l'intervento razionalizzatore imposto dal legislatore statale – comprende tuttora un numero di comuni sostanzialmente coincidente a quello dei comuni classificati montani in base alla legge 991/1952.

Se si guarda al più ampio sistema dei poteri locali, si deve constatare che la scelta della soppressione parziale non rafforza il collegamento con gli altri livelli di governo. La semplice riduzione del numero non modifica il rapporto delle comunità montane con gli enti che compongono il sistema dei poteri locali, quando invece sarebbe auspicabile che gli interventi di riforma accrescano l'efficienza dell'interno sistema agendo sui raccordi fra i vari livelli di governo e fra i vari enti.

La via alternativa della *soppressione totale* è stata scelta da varie Regioni e fra queste, per esempio, dalla Regione Toscana che ha una percentuale di comuni montani molto vicina a quella

171 Per effetto della sent. 326/2010 restano i contributi per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

172 Sent. 151/2012 secondo cui che le Regioni non possono destinare risorse per stabilizzare il personale precario delle comunità montane. Sul «principio generale di gratuità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva» introdotto dal dl 78/2010 cfr. Corte conti, sez. contr. Veneto, parere 283/2012 (sull'applicabilità del principio alle comunità montane, testualmente citate dalla disposizione, non vi sono dubbi: v. Corte conti, sez. contr. Lombardia, parere 353/2012).

173 L. 117/2009.

delle Marche. La legge regionale toscana prevede la trasformazione di tutte le comunità montane in unioni di comuni¹⁷⁴. Questa Regione ha optato per la scelta della soppressione totale anche perché le comunità montane «non sono individuate dallo Stato tra gli enti mediante i quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali»¹⁷⁵. Ha quindi effettuato una scelta che tiene conto problema dell'efficiente esercizio delle funzioni e, inoltre, ha una ricaduta sull'intero sistema dei poteri locali, visto che le funzioni in precedenza esercitate dalle comunità vanno riassegnate agli enti locali territoriali.

Quarto *Conclusioni*

La Regione Marche, che ha una media di quattro comuni montani su dieci, si è limitata a ridurre il numero delle comunità montane; viceversa Regioni con una media doppia, come per esempio la Liguria e il Molise, le hanno soppresso tutte. La Regione non ha dunque colto l'occasione del riordino voluto dal legislatore statale per realizzare una organica riforma del sistema delle comunità montane.

La scelta di sopprimere tutte le comunità montane sembra in grado di assicurare un maggiore risparmio, dato che si liberano le risorse necessarie per il funzionamento degli organi di governo¹⁷⁶. Se poi alla soppressione totale si accompagna la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni, così come hanno fatto alcune Regioni, si aggiunge un altro argomento a favore di questa scelta, dato che le unioni possono svolgere molte funzioni¹⁷⁷, mentre le comunità montane esercitano un numero limitato di funzioni (nel caso delle Marche, quelle indicate dall'art. 6 della l.r. 18/2008 più quelle assegnate da singole leggi di settore¹⁷⁸). La trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni consente di configurare un sistema dei poteri locali meno articolato ma non per questo meno efficiente sotto il profilo dell'esercizio delle funzioni. Fra l'altro, la soppressione totale non inciderebbe sulla democraticità del sistema dei poteri locali, dato che le comunità montane non sono organi direttamente rappresentativi, e sarebbe coerente con la linea legislativa faticosamente perseguita volta a favorire l'associazionismo comunale¹⁷⁹.

Oltretutto, questa direzione è esplicitamente indicata dal *Rapporto sulla montagna* approvato nel 2009 dalla Giunta regionale, secondo cui «l'obiettivo di fondo è consentire alle comunità montane di divenire unioni di comuni montani». Più precisamente, «la Regione intende promuovere una graduale azione di riordino e di razionalizzazione organizzativa delle comunità montane, per ridurre le spese correnti di funzionamento e per rilanciarle seguendo il modello delle unioni di comuni montani, affinché divengano capaci di gestire in rete tutte le funzioni comunali in forma associata, di progettare lo sviluppo del territorio, di promuovere iniziative finalizzate

¹⁷⁴ Cfr. pure la l.r. 21/2012 Emilia-Romagna che prevede la trasformazione di diritto delle comunità montane in unioni di comuni montani.

¹⁷⁵ Punto 18 del Preambolo l.r. 68/2011.

¹⁷⁶ Per un quadro dei recenti interventi legislativi regionali relativi alle comunità montane cfr. Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei deputati, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, tomo I, p. 148 ss., dove si mette in evidenza come sia prevalente la scelta della soppressione.

¹⁷⁷ Art. 14 dl 78/2010 modificato dall'art. 19 dl 95/2012.

¹⁷⁸ Per un elenco di queste leggi cfr. <http://marchentilocali.regione.marche.it/Comunit%C3%A0montane.aspx>.

¹⁷⁹ Cfr. cap. III.

all'ottenimento di contributi comunitari, e di esercitare le funzioni istituzionali tipiche della forestazione, della prevenzione incendi e le altre indicate nella legislazione statale e regionale»¹⁸⁰.

Vero è che l'art. 36 comma 5 dello Statuto marchigiano afferma che «la Regione valorizza il ruolo delle Comunità montane». Tuttavia, questa disposizione statutaria non sembra precludere la possibilità della soppressione totale, posto che la legislazione statale la consente, e posto che le peculiari esigenze di governo delle zone montane, che sembra essere l'obiettivo della disposizione, potrebbero ugualmente essere soddisfatte con una diversa formula organizzativa come quella delle unioni di comuni montani¹⁸¹. Del resto, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ammette che le Regioni possano sopprimere le comunità montane (sent. 237/2009 cit.).

Certo, per giungere al risultato della soppressione totale occorre un'adeguata volontà politica, sia al momento della deliberazione legislativa che in fase applicativa, come dimostra il caso della Basilicata, dove alla decisione del legislatore non ha fatto seguito la effettiva soppressione, tanto che la Regione ha successivamente approvato un'altra legge di soppressione¹⁸².

Breve bibliografia

- J. Rosi, *La riforma delle comunità montane*, in *www.federalisimi*, n.8/2009;
- G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 616 ss. (anche in *www.forumcostituzionale.it*, "Giurisprudenza", Corte costituzionale anno 2009);
- C. Tubertini, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 4696 ss.
- G. Di Cosimo, *Le entrate siano certe, salvo che per la spesa corrente*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1193 ss. (anche in *www.forumcostituzionale.it*, "Giurisprudenza", Corte costituzionale anno 2010);
- N. Viceconte, *La Corte chiarisce sulle comunità montane*, in *www.rivistaaic*, n. 2/2011;
- F. Palazzi, *Transizione e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in *www.astrid-online.it*, 2012;
- G. Di Cosimo, *La razionalizzazione alla prova: il caso delle comunità montane*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012.

CAPITOLO V

AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI

FEDERICA FERRARO

Primo

¹⁸⁰ *Rapporto sulla montagna* cit.

¹⁸¹ V, per es. La recente lr. 40/2012 Veneto sulle unioni montane.

¹⁸² Cfr. art. 67 lr 11/2008 e art. 23 co. 7 lr 33/2010. Vedi anche la lr del Molise 22/2012 che contiene norme per «accelerare la liquidazione e l'estinzione delle comunità montane».

Dati e normativa

Con la l. reg. del 28 dicembre 2011, n. 30¹⁸³ e le l. reg. del 26 marzo 2012, n.4¹⁸⁴ e del 25 ottobre 2011, n. 18¹⁸⁵ la Regione Marche ha adeguato il proprio ordinamento all'art. 2, comma 186 *bis* della legge finanziaria 2009¹⁸⁶. Con tale disposizione il legislatore nazionale ha imposto la soppressione delle Autorità d'Ambito territoriali (A.A.T.O.), enti dotati di personalità giuridica operanti in ciascun A.T.O. (ambito territoriale ottimale), a cui partecipano obbligatoriamente gli enti locali compresi nel territorio di riferimento e alle quali è demandato l'esercizio in maniera unitaria della gestione del servizio idrico e del servizio dei rifiuti, altrimenti esercitabile direttamente e singolarmente dagli enti territoriali stessi, quali titolari delle competenze. La normativa statale, oggi abrogata, obbligava l'esercizio in forma associata delle funzioni inerenti la gestione di detti servizi pubblici attraverso le Autorità d'Ambito, non soltanto per ragioni di efficienza, ma soprattutto nell'ottica di superare la frammentazione della gestione dei servizi pubblici, con l'obiettivo di meglio garantire concorrenzialità e razionalizzazione del mercato. La *ratio* della soppressione di tali Autorità sembrerebbe dunque riconducibile all'idea di eliminare enti intermedi tra Regioni, Province e Comuni, semplificando il sistema e riportando in capo agli Enti costituzionalmente riconosciuti l'esercizio delle loro competenze, parallelamente all'ulteriore obiettivo di riduzione/contenimento della spesa pubblica, conseguente al proliferare di enti pubblici strumentali¹⁸⁷.

183 *“Disposizioni in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato”*.

184 *“Modifiche alle leggi regionali: 12 ottobre 2009, n. 24: “Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”, 25 ottobre 2011, n. 18 concernente: Attribuzione delle funzioni in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla l. reg. 24/2009”*.

185 *“Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”*.

186 L'art. 1, comma 1 *quinquies*, della legge del 26 marzo 2010, n. 42 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”*) aggiunge il comma 186 *bis* all'art. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2009) il quale dispone che: *«decorso un anno dall'entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'Ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'Ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di tale disposizione di legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Le disposizioni di cui agli artt. 148 e 201 del citato d.lgs. n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge»*. Il termine di scadenza di un anno dall'entrata in vigore della l. 191/2009 (avvenuta il 1 gennaio 2010) è stato prorogato due volte, dapprima al 31 marzo 2011 (*ex art. 1, comma 1, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 e relativo D.P.C.M. del 25 marzo 2011*) e successivamente al 31 dicembre 2012 (*ex art. 13, comma 2, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216*). Tale seconda proroga, tuttavia, non interessa la Regione Marche, dal momento che questa Regione ha già approvato le nuove leggi regionali per adattare il proprio ordinamento al dettato della riforma legislativa statale.

187 In realtà, il tentativo di soppressione delle A.A.T.O. non è nuovo: si veda l'art. 2, comma 38, della l. 24 dicembre 2007 n. 224 (legge finanziaria 2008), sostanzialmente rimasto inattuato, nel quale si prevedeva: *«Per le finalità di cui al comma 33, le Regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, [...] procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica: a) in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza*

Contestualmente alla soppressione delle Autorità d'Ambito, il legislatore statale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, rimette alla Regione il compito di individuare il soggetto più idoneo ad esercitare le funzioni svolte dalle sopprimende A.A.T.O. Nel fare ciò, le Regioni non potranno prescindere dalla ri-organizzazione dei servizi pubblici integrati confermando gli ambiti territoriali ottimali già delimitati o procedendo ad una loro modificazione, secondo i criteri individuati dalla legge agli artt. 147 e 200 del d.lgs. 152/2006¹⁸⁸.

Secondo quanto proposto dall'Anea, Associazione nazionale Autorità ed Enti d'Ambito¹⁸⁹, le funzioni già svolte dalle Autorità d'Ambito possono essere attribuite dalle Regioni:

- ai Comuni compresi nell'A.T.O. di riferimento, utilizzando lo strumento della convenzione ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

- ai Comuni compresi nell'A.T.O. di riferimento, utilizzando forme associative tra enti locali diverse dalla convenzione, previste dal TUEL (consorzi o unione di Comuni), fatta salva la gratuità delle cariche ricoperte dai componenti degli organi di indirizzo e controllo politico- amministrativo;

- alla Provincia, nel caso in cui l'A.T.O. corrisponda al perimetro di tale ente;

- a più Province coordinate sulla base di "accordi", nel caso in cui l'A.T.O. comprenda il territorio di più Province;

- alla Regione. Quest'ultima ipotesi, peraltro, appare poco percorribile, dal momento che il richiamo all'art. 2, comma 186 *bis*, della legge finanziaria 2009, ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, difficilmente potrebbe ritenersi operante, se la soluzione scelta dalla Regione fosse quella di far rimanere competenza diretta della sua amministrazione le funzioni già esercitate dalle Autorità. Se da un lato, infatti, è pienamente riconosciuta discrezionalità legislativa alle Regioni per l'attribuzione delle funzioni già esercitate dalle A.A.T.O., dall'altro, in ottemperanza dei richiamati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, bisogna considerare pur sempre il ruolo fondamentale che i Comuni e le Province, sia per ragioni storiche che normative, hanno nell'ambito della gestione dei servizi idrico e dei rifiuti. Ciò porta a ritenere *extrema ratio* l'allocazione delle funzioni delle sopprimende Autorità direttamente alla Regione.

Alla luce di quanto detto, L'UPI, Unione Province d'Italia, sottolinea come le Province siano le istituzioni di area vasta che meglio possono assolvere alla funzioni già esercitate dalle A.A.T.O.,

percepire alcun compenso; b) destinazione delle economie a carattere permanente derivanti dall'attuazione del presente comma, come accertate da ciascuna regione con provvedimento comunicato al Ministro dell'economia e delle finanze, al potenziamento degli interventi di miglioria e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi ambiti territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali.

188 In materia di servizio idrico integrato: «I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. 2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici». In materia di rifiuti: «La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri: a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti; b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative; c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO; d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti; e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti; f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità».

189 Circolare ANEA 30 marzo 2010, prot. 35/2010, reperibile su www.associazioneanea.it.

così scongiurando la nascita di nuove agenzie regionali o enti strumentali che costituirebbero un inutile aggravio di costi atto a vanificare l'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale¹⁹⁰. D'altro canto, l'ANCI, Associazione Nazionale Comuni italiani, propone di utilizzare la convenzione fra enti locali ex art. 30 TUEL, quale strumento flessibile che potrebbe consentire di mantenere la titolarità delle funzioni in capo ai Comuni, i quali, sia per ragioni storiche che normative¹⁹¹, ricoprono un ruolo fondamentale nella gestione del servizio idrico e rifiuti¹⁹².

La Regione Marche, come detto, ha predisposto le seguenti leggi regionali, rispettivamente per la gestione del servizio idrico e di gestione dei rifiuti:

a) la l. reg. del 28 dicembre 2011, n. 30 (*“Disposizioni in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato”*), che abroga espressamente la l. reg. del 22 giugno 1998, n. 18;

b) le l. reg. del 26 marzo 2012, n.4 (*“Modifiche alle leggi regionali: 12 ottobre 2009, n. 24: “Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”, 25 ottobre 2011, n. 18 concernente: Attribuzione delle funzioni in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla l. reg. 24/2009”*) e del 25 ottobre 2011, n. 18 (*“Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”*), che modificano la l. reg. 12 ottobre 2009, n. 24.

Le leggi regionali in questione riconfermano l'articolazione del territorio così come prevista in passato, non apportando variazione alcuna al numero degli A.T.O.: in particolare, per quanto riguarda il servizio idrico vengono individuati 5 ambiti territoriali interprovinciali definiti sulla base dei bacini idrografici (A.T.O. 1 Marche Nord-Pesaro e Urbino; A.T.O. 2 Marche Centro-Ancona; A.T.O. 3 Marche Centro-Macerata; A.T.O. 4 Marche Centro Sud-Fermano e Maceratese; A.T.O. 5 Marche Sud-Ascoli Piceno e Fermo), nei quali le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito sono svolte dalle A.T.A., Assemblee d'Ambito, ovvero forme associative tra Comuni e Province del territorio interessato, costituite mediante convenzioni obbligatorie ai sensi dell'art. 30 TUEL. Per quanto concerne, invece, la gestione rifiuti, vengono riconfermati i 5 A.T.O. corrispondenti ai territori provinciali (A.T.O. 1 Pesaro-Urbino; A.T.O. 2 Ancona; A.T.O. 3 Macerata; A.T.O. 4 Fermo; A.T.O. 5 Ascoli Piceno); anche in questo caso, le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito di cui all'articolo 201 del d.lgs. 152/2006 sono svolte dall'Assemblea territoriale d'ambito (A.T.A.), alla quale partecipano obbligatoriamente i Comuni e la Provincia relativa al territorio interessato. L'A.T.A. è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia gestionale, amministrativa e di bilancio. I rapporti tra gli enti locali appartenenti all'A.T.A. sono regolati da apposita convenzione ex art. 30 TUEL.

Da ciò si evince che le soppresse Autorità d'Ambito, costituite da consorzi obbligatori tra i Comuni ricadenti nel medesimo A.T.O., lasciano il posto alle A.T.A., assemblee costituite mediante convenzione. D'altronde, è dal passaggio degli A.T.O. gestiti nella forma del consorzio a quelli mediante convenzione obbligatoria che si possono registrare sensibili riduzioni di spesa pubblica per la Regione Marche. La forma del consorzio, infatti, comporta una maggiore strutturazione in termini di organi istituzionali (Assemblea, Presidenza, Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori dei Conti) e personale, e quindi maggiori oneri correnti e complessivi. Dall'ultima Relazione annuale del Conviri del 2011 la spesa corrente, media per A.T.O. e per abitante costituito in forma di consorzio è quasi pari al doppio di quella registrata dagli Ambiti territoriali costituiti in forma di convenzione: a livello nazionale la spesa corrente, media, annuale per l'A.T.O. costituito in consorzio ammonta a € 739.000 e per ciascun abitante a € 1,22, a fronte dei € 454.000 per l'A.T.O. costituito mediante convenzione e per abitante a € 0,72. Nello specifico, la spesa corrente

¹⁹⁰ Nota ufficiale del pres. dell'UPI, Giuseppe Castiglione, del 19 febbraio 2010, reperibile su www.upinet.it.

¹⁹¹ Si pensi agli artt. 142 e 198 del d.lgs. 152/2006 che riconoscono in capo ai Comuni funzioni che fanno propendere verso un ruolo non marginale dei medesimi all'interno degli ambiti territoriali. Non va trascurato, inoltre, che la proprietà delle infrastrutture e degli impianti, afferenti ai due servizi, risulta di norma essere dei Comuni.

¹⁹² ANCI, documento direttivo del 23 marzo 2011, su www.anci.it.

dei soppressi consorzi della Regione Marche al 2009 oscillava da un minimo di € 562.000 registrato per l'A.T.O. Centro Ancona, a un massimo di € 841.000 per l'A.T.O. Sud Ascoli Piceno. Con la soppressione di detti consorzi e il passaggio ad ambiti territoriali costituiti sotto forma di convenzioni obbligatorie, si stima una riduzione della spesa pari alla metà degli ultimi bilanci annuali. Inoltre, verranno eliminate le voci di spesa annuali relative al personale (dirigenti ed impiegati) dei vecchi consorzi: si pensi che nel 2011 si è parlato da un minimo di € 31.783 nell'A.T.O. Sud Alto Piceno Maceratese a un massimo di € 367.553 dell'A.T.O. Marche Centro – Macerata. Questo perché le neonate A.T.A. sono composte dagli amministratori degli enti locali ricompresi nell'A.T.O. di riferimento, che non riceveranno compenso alcuno per la loro partecipazione all'Assemblea d'Ambito¹⁹³.

Le nuove leggi regionali affidano all'A.T.A. il compito di approvare il Piano d'Ambito, documento fondamentale e strategico di medio e lungo periodo, che rappresenta lo strumento di pianificazione e controllo della gestione del servizio idrico e dei rifiuti. E' mediante questo documento che le sopresse Autorità prima, e le Assemblee d'Ambito ora, riescono ad acquisire gli elementi necessari per regolare i rapporti con i singoli gestori affidatari dei servizi all'interno di ciascun A.T.O. Questo documento ha le caratteristiche di una pianificazione di lunga durata e come tale fissa i livelli di servizio ed individua le azioni necessarie al loro raggiungimento (programma degli interventi); determina inoltre gli investimenti complessivi necessari e modula la crescita tariffaria (piano finanziario), inoltre propone il modello organizzativo e gestionale (modello gestionale). Nello specifico, per quanto riguarda:

a) la gestione del servizio idrico si nota che ciascun A.T.O. ha, con il suo Piano d'Ambito, affidato la gestione del S.I.I. (Servizio idrico integrato) a una o più società/consorzi/aziende. L'A.T.O. 1 Marche Nord-Pesaro e Urbino presenta quattro gestori (Marche Multiservizi Spa, Aset Spa, Hera Spa e Comuni riuniti srl) così come previsto dal Piano d'ambito su base ventennale approvato con deliberazione dell'Assemblea consortile del 22.04.2009, n. 9; l'A.T.O. 3 Marche Centro-Macerata presenta tre gestori (Si Marche Scarl, Centro Marche Acqua Scarl e Unidra Scarl) come previsto dal Piano d'Ambito definitivo approvato con delibere assembleari del 30.11.2007, n. 7 e del 20 dicembre 2010, n. 19 e Piano d'ambito provvisorio approvato con delibera del 27 giugno 2005, n.6. Gli A.T.O. 2 Marche-Centro Ancona, A.T.O. 4 Marche Centro Sud-Fermano e Maceratese e A.T.O. 5 Marche Sud-Ascoli Piceno e Fermo, invece, possono esser presi in considerazione congiuntamente, dal momento che affidano il S.I.I. ad un unico gestore: l'A.T.O. 2 a Multiservizi Spa (Piano d'Ambito - delibera consortile 27.11.2006, n.14), l'A.T.O. 4 Consorzio Tennacola (delibera assembleare 19.12.2002, n. 15)), l'A.T.O. 5 Consorzio Idrico Intercomunale Piceno -CIIP- (Piano d'Ambito approvato con atto assembleare del 28.11.2007, n.16 per il periodo 2008-2032).

b) Relativamente al servizio della gestione dei rifiuti, l'Assemblea legislativa regionale con delibera del 17.04.2012, n. 45 ha fissato i "criteri" per la redazione del Piano straordinario dell'Ambito territoriale ottimale (PSdA), così come previsto dall'art. 6, comma 1, della l. reg. 18/2011. Il Piano Straordinario è finalizzato a consentire, nelle more dell'adeguamento del Piano regionale di gestione di rifiuti (PRGR), previsto per il 12.12.2013, di verificare e adeguare al nuovo contesto normativo e fattuale gli assetti impiantistici di gestione dei rifiuti urbani e l'intero sistema organizzativo dell'A.T.O. Il PSdA, quindi, resterebbe in vigore in ciascun A.T.O. fino all'approvazione del Piano d'Ambito "ordinario" che potrà essere redatto successivamente all'adeguamento del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti. Il PSdA costituisce lo strumento propedeutico ai primi affidamenti del servizio integrato d'Ambito: uno degli obiettivi prioritari è infatti quello di procedere in modo rapido agli affidamenti per ridurre le frammentazioni gestionali (orizzontali e verticali) esistenti. «Orizzontali» nel senso che la stessa fase (es. raccolta e trasporto) trova oggi, in ogni A.T.O., un'eccessiva pluralità di gestori; «verticali» nel senso che le fasi

¹⁹³ I dati presi in considerazione sono ripresi dalla Relazione annuale 2011 sullo stato del servizio idrico integrato, consultabile sul sito della Commissione Nazionale di Vigilanza sulle risorse idriche, www.conviri.it.

successive alla raccolta e trasporto sono parimenti gestite da troppi soggetti diversi. Al 31 dicembre 2010 risultavano, a livello regionale, oltre a sette gestioni comunali «in economia», ben 30 gestori del servizio di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati e altrettanti gestori di quello di raccolta delle varie frazioni differenziate; sovente, nello stesso Comune, i due gestori sono diversi¹⁹⁴. Il PSdA va sviluppato lasciando alla *governance* dell'A.T.O. il compito di definire nel dettaglio, nei documenti di gara e nei contratti di servizio, il contenuto specifico dell'affidamento, le modalità di partecipazione alla gara nonché quello degli eventuali accordi, intese, convenzioni, contratti con soggetti pubblici e privati: il tutto deve esser sempre funzionale al processo di riduzione delle gestioni. Dal momento che si è ancora nella fase transitoria e che la Regione Marche per ciò che concerne la gestione dei rifiuti ha confermato i 5 A.T.O. su base provinciale, in attesa della predisposizione dei Piani straordinari, restano in vigore i Piani Provinciali di gestione dei rifiuti. Il processo di predisposizione del PSdA va avviato dietro specifica decisione dell'A.T.A. In particolare, «*si suggerisce l'opportunità di costituire un Gruppo Tecnico composto, indicativamente, dai Responsabili degli Uffici della Provincia competenti in materia di rifiuti, dai Responsabili degli Uffici dei Comuni che saranno individuati dall'Assemblea d'Ambito per la loro rilevanza demografica o perché sede di impianti*»¹⁹⁵.

Secondo Giurisprudenza

La Corte Costituzionale ha più volte evidenziato il fatto che la disciplina concernente le modalità

dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, quali il servizio idrico e quello dei rifiuti, va ricondotta all'ambito della materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza nel mercato (*ex plurimis*, si vedano le sentenze Corte Cost. nn. 314, 307, 304 e 160 del 2009; 326 del 2008; 401 del 2007; 80 e 29 del 2006; 272 del 2004).

Secondo la Corte, l'esercizio delle competenze relative alla gestione dei servizi dell'idrico e dei rifiuti in forma associata entro un ambito territoriale ottimale, individuato con legge regionale secondo i parametri desumibili dal c.d. Codice dell'Ambiente e attraverso l'istituzione di un'Autorità d'ambito, «*risponde all'esigenza di superare la frammentazione della gestione dei suddetti servizi per consentire non solo l'efficienza degli stessi, ma concorrenzialità ed efficienza dell'intero mercato*» (cfr. sent. Corte Cost. 325/2010, punto 7 del cons. in dir.). La previsione/soppressione delle Autorità d'ambito mediante legge statale, non incide affatto sulla competenza legislativa residuale regionale in tema di servizio idrico e rifiuti, dato che la disciplina di tali Autorità ricade nelle materie della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale (cfr. sent. Corte Cost. 246/2009, punto 12.2 del cons. in dir.). «*Lo Stato ha pertanto piena facoltà di disporre la soppressione di tali enti strumentali*» per esigenze di riduzione di spesa (sent. Corte Cost. 128/2011, punto 2 del cons. in dir.). D'altronde, ciò non significa che alle Regioni sia vietato qualsiasi intervento a riguardo, atteso che la norma da ultimo introdotta nella legge finanziaria 2009 prevede un'ampia sfera di discrezionalità regionale in materia di moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e dei rifiuti (sent. Corte Cost. 62/2012, punto 3.2 del cons. in dir.). Spetta alla Regione l'onere di scegliere il modello di *governance* più idoneo, individuando l'ente locale capace di esercitare le funzioni delle sopprimende Autorità: sarà, poi, l'ente locale l'interlocutore dei gestori affidatari dei

¹⁹⁴ Dati acquisiti dalla Del. Cons. Reg. del 17.04.2012, n. 45, al punto 1.2.2., consultabile su www.ambiente.regione.marche.it.

¹⁹⁵ Cfr. D.A.C.R. del 17.04.2012, n. 45, al punto 1.3.2., consultabile su www.ambiente.regione.marche.it.

servizi di cui si parla. La scelta in ordine alla modalità di affidamento dei servizi idrico e rifiuti (gestione diretta, attraverso aziende speciali, gara pubblica, in house, gestione con società mista pubblico-privata), infatti, rimane di tipo amministrativo ed affidata alla cura dell'individuato nuovo soggetto che prende il posto delle vecchie Autorità d'Ambito.

Terzo

Modalità di razionalizzazione

La Regione Marche, come detto, ha già approvato le leggi regionali, in attuazione della disposizione inserita dalla legge n. 42/2010, al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica. Gli interventi normativi regionali hanno eliminato le Autorità d'ambito istituite in passato presso ciascun A.T.O. e hanno conferito le loro funzioni alle A.T.A., assemblee a cui partecipano obbligatoriamente Comuni e Province compresi nell'ambito territoriale di riferimento, tramite la stipulazione di convenzioni *ex art. 30 TUEL*, per svolgere in modo coordinato funzioni attinenti il servizio idrico e quello dei rifiuti. Il legislatore regionale ha optato in sostanza per una gestione di tali servizi in forma associata e coordinata degli enti locali (Comuni e Province) compresi nel territorio di riferimento.

In sede di conferimento dell'esercizio delle funzioni in materia di gestione del servizio idrico e rifiuti dalle A.A.T.O. alle A.T.A., la Regione Marche non ha ritenuto necessario riconsiderare il suo territorio in un numero diverso e comunque minore di ambiti territoriali, riconfermando i 5 A.T.O. interprovinciali per la gestione dell'idrico e i 5 A.T.O. corrispondenti ai territori provinciali per la gestione rifiuti. Altre Regioni, come ad esempio Abruzzo, Toscana, Lazio ed Emilia-Romagna, per raggiungere gli obiettivi di semplificazione del sistema e razionalizzazione della spesa ed adeguare i loro ordinamenti all'art. 2, comma 186 *bis* della finanziaria 2009, attraverso le nuove leggi regionali, hanno invece istituito un unico ambito territoriale (nello specifico, limitatamente alla gestione del servizio idrico) coincidente con l'intero territorio regionale, riallocando le funzioni dalle sopresse A.A.T.O. alla Regione (scelta del legislatore dell'Abruzzo e del Lazio), ai Comuni (attraverso l'Autorità idrica toscana) o in forma compartecipata tra Province e Comuni (Emilia-Romagna). Nella sottostante tabella è riportato per ogni Regione il numero aggiornato degli ambiti territoriali, sia per la gestione del servizio idrico integrato, sia per quella dei rifiuti urbani¹⁹⁶.

Regione	Servizio idrico integrato (n° A.T.O.)	Servizio gestione rifiuti urbani (n° A.T.O.)
Abruzzo	1	4
Basilicata	1	1
Calabria	1	5
Campania	4	5
Emilia Romagna	1	1
Friuli Venezia Giulia	5	1
Lazio	1	5
Liguria	4	4
Lombardia	13	/
Marche	5	5

¹⁹⁶ La Provincia autonoma di Bolzano non recepisce l'organizzazione così come prevista dal legislatore nazionale, dato che ciò è di competenza della provincia Autonoma stessa.

Molise	1	1
Piemonte	6	4
Puglia	1	6
Sardegna	1	1
Sicilia	9	10
Toscana	1	3
Umbria	4	4
Valle d'Aosta	1	1
Veneto	8	7

La scelta dell'A.T.O. unico, corrispondente all'intero territorio regionale, è da considerarsi un ulteriore modo, accanto alla soppressione delle Autorità d'Ambito, di contenere ancor più la spesa di funzionamento nella gestione idrica e dei rifiuti. Questo in quanto la dimensione dell'A.T.O. incide notevolmente sulla spesa del singolo Ente locale: più l'Ambito territoriale è di piccole dimensioni, infatti, più i costi della struttura gravano sull'Ente e di conseguenza sul singolo cittadino, non potendo essere sfruttate economie di scala relative alla regolazione. Nella Regione Marche le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio associato delle funzioni relative alla gestione dei servizi integrati idrico e rifiuti sono assicurate dai Comuni ricompresi nell'A.T.O. Dai singoli schemi di Convenzione relativi alle singole Assemblee d'Ambito di ciascun A.T.O., approvate dalla Giunta Regionale, è riportata per ogni Comune di appartenenza al territorio di riferimento la sua percentuale di quota di partecipazione e di finanziamento¹⁹⁷. Ad esempio, se il Comune di Fano attualmente partecipa al finanziamento dell'A.T.O. di cui fa parte - A.T.O. 1 Pesaro Urbino - per il 14, 60%, tale percentuale si abbasserà se lo stesso Comune in futuro andrà ad essere ricompreso in un ambito territoriale maggiore di quello attuale o addirittura corrispondente all'intero territorio regionale. La dimensione dell'A.T.O. e la spesa che grava sull'Ente possono allora dirsi grandezze inversamente proporzionali. Da ciò il motivo per cui il legislatore della Toscana, piuttosto che quello del Lazio, Emilia Romagna ed Abruzzo hanno costituito l'A.T.O. unico. In realtà, una conferma potrebbe aversi solo nei prossimi mesi, quando le Regioni che hanno intrapreso questa scelta potrebbero constatare una riduzione sensibile della spesa pubblica.

Ulteriore obiettivo dell'ambito territoriale unico sembrerebbe quello di promuovere la presenza di un gestore affidatario unico del servizio idrico o dei rifiuti all'interno dell'A.T.O. Anche se non è preclusa la presenza di due o più gestori nell'ambito territoriale di riferimento, non avrebbe senso, infatti, considerare un solo A.T.O. corrispondente al territorio regionale e continuare ad affidare la gestione dei servizi a più società o consorzi. Da ciò si evince che, istituire un unico ambito territoriale, relativamente ad un servizio fondamentale per il cittadino quale è l'idrico, a prescindere dalla riallocazione delle funzioni dalle A.A.T.O. alla Regione, piuttosto che alla Provincia o ai singoli Comuni o a forme partecipate tra tali enti locali, da un lato, presenta

¹⁹⁷ Gli schemi di Convenzione A.T.A. sono consultabili sul sito www.ambiente.regione.marche.it.

vantaggi in termini economici ma, dall'altro, non può trascurarsi l'ipotesi verosimile che una tale drastica manovra comporti nel breve periodo svantaggi in termini funzionali, ed inutili diseconomie, il tutto a sfavore del cittadino, come la possibilità di non vedersi garantiti i livelli minimi di qualità dei servizi pubblici o addirittura un blocco temporaneo della gestione degli stessi. Riorganizzare la gestione idrica e dei rifiuti in un unico territorio di riferimento, soprattutto per Regioni di grandi dimensioni, non è di certo impresa facile: in un primo momento, i problemi organizzativi per ridurre i gestori affidatari operanti nell'A.T.O. potrebbero apportare inevitabili conseguenze negative in termini di efficienza ed economicità. Se da un lato, Legambiente Lazio si era appellata alla Regione per: *«non andare verso una nuova legge che preveda un unico Ambito Territoriale Ottimale regionale, quanto piuttosto una riorganizzazione ragionata sulla base dei bacini idrografici e delle infrastrutture esistenti»*¹⁹⁸; dall'altro, non può non esser presa in considerazione la strada che la Toscana ha intrapreso. La l. reg. Toscana 61/2007 ha accorpato gli originali ambiti provinciali in tre macro A.T.O., con l'ulteriore obiettivo di affidare il servizio di gestione dei rifiuti urbani ad un gestore unico come aggregazione delle aziende di raccolta e smaltimento dei rifiuti presenti nell'A.T.O. Toscana Sud (Province di Arezzo, Siena e Grosseto). Quest'ultimo ha, quindi, aggiudicato provvisoriamente la gara per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti al gestore unico - Progetto 6 -, che assicura nel periodo transitorio, in continuità con il passato, i rapporti con gli Enti locali e i cittadini utenti; dal 2013 si insedierà definitivamente la - Sei - (Servizi Ecologici Integrati Toscana), nuova azienda nata dall'aggregazione delle imprese che avevano dato vita alla precedente. Questo è, d'altronde, ciò che deve avvenire nella Regione Marche quale ulteriore modo per razionalizzare la spesa: piuttosto che riconsiderare la delimitazione e il numero degli A.T.O., bisogna mirare al superamento della frammentazione gestionale del sistema organizzativo e gestorio dei servizi idrico e rifiuti, riorganizzando, attraverso la predisposizione dei nuovi Piani d'Ambito, ciascun A.T.O. con la presenza di un numero minore di gestori affidatari.

Quarto *Conclusioni*

La Regione Marche ha prontamente adeguato il suo ordinamento sulla base delle modifiche apportate alla Legge Finanziaria 2009. A parere di chi scrive, le scelte effettuate sono in linea di massima da giudicare positivamente: gli obiettivi di razionalizzazione del sistema organizzativo e gestorio e di riduzione della spesa pubblica, perseguiti dal legislatore statale attraverso l'abolizione delle Autorità d'Ambito, quali enti intermedi di gestione dei servizi integrati dell'idrico e rifiuti, sono stati prontamente recepiti dalla legislazione regionale. In particolare, la l. reg. 30/2011 all'art. 7, comma 6, prevede espressamente che *«la partecipazione all'Assemblea d'Ambito è a titolo gratuito»*: ulteriore conferma, questa, dell'impegno del legislatore regionale di tagliare le spese di funzionamento, dal momento che i componenti dell'A.T.A., Sindaci dei Comuni o Assessori loro delegati e Presidenti delle Province in cui gli A.T.O. ricadono, non riceveranno compensi e retribuzioni ulteriori a quelle già percepite a titolo di amministratori pubblici degli enti locali di provenienza.

La proliferazione degli enti strumentali, ne sono un esempio le Autorità d'Ambito, ha causato nel tempo un inutile sperpero di risorse pubbliche, destinate a finanziare più spesso costi organizzativi e di funzionamento, piuttosto che il costo dei servizi. I Bilanci di previsione del 2012 delle singole Autorità d'Ambito presenti nella Regione Marche, costituite nella forma del consorzio, ci offrono una conferma di quanto suddetto: nel Bilancio previsionale 2012 dell'A.T.O. 1 Marche su € 670.130,00 di spesa totale, la voce relativa a «segreteria generale, personale ed organizzazione» (comprensiva di spese per la retribuzione del personale e compensi ai titolari degli organi consortili) è pari alla somma di € 333.100,00; nel Bilancio di previsione 2012 dell'A.T.O. 2 Marche la

¹⁹⁸ Legambiente Lazio - Comunicato stampa - Roma, 8 novembre 2011, reperibile su www.legambientelazio.it

medesima voce porta una spesa di € 364.000,00 su una spesa totale di € 740.000,00¹⁹⁹. Questi sono solo alcuni esempi per capire come in questi anni si sono così confusi strutture e personale con i servizi. Il creare enti strumentali, per lo più in forma consortile, non ha significato garantire maggiori servizi pubblici ma solo aumento della spesa. Da evidenziare, però, che le misure adottate e certificate in atti concreti, quali la soppressione delle Autorità d'Ambito e l'imputazione delle funzioni, da loro finora esercitate, in capo ai singoli Comuni e Province mediante convenzioni obbligatorie *ex art. 30 TUEL*, consentiranno una riduzione di spesa, spostando risorse dagli apparati ai servizi per i cittadini.

In quest'ottica, la volontà di non riconsiderare l'organizzazione del territorio regionale in un numero minore di ambiti territoriali ottimali potrebbe essere letta come un'occasione mancata per la Regione Marche, alla luce anche della possibilità del riassetto della Regione in tre Province. Il ridimensionamento del numero degli A.T.O. da parte del legislatore regionale, ad oggi, non era tra le richieste del legislatore nazionale. Vero è che se la riduzione da cinque a tre Province sarà riproposta, anche le Marche dovranno prevedere con apposita legge una riduzione del numero degli A.T.O. per conformarsi al dettato dell'art. 3 *bis* del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148, introdotto dall'art. 25 del d.l. 24 gennaio 2012, n.1, convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 27, nel quale si legge che: «*A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio*». Con ciò, non può di certo escludersi la possibilità che il legislatore statale intervenga in futuro per chiedere alle Regioni di modificare ulteriormente gli assetti organizzativi locali fino al punto di chiedere la previsione di un unico A.T.O. corrispondente al territorio regionale, in quanto si tratta di manovre che ricadono nella competenza legislativa esclusiva statale «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente».

Breve bibliografia

- ANCI, *Proposta procedurale per subentro alle AATO nella gestione del servizio idrico integrato e dei rifiuti*, documento direttivo 23 marzo 2011, su www.anci.it.
- AneA, *Un primo commento sulla soppressione delle Autorità di ambito*, Circolare ANEA 30 marzo 2010, prot. 35/2010, su www.associazioneanea.it.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 12/24/CR06/C5, *Indagine conoscitiva sulle proposte di legge c. 2, c. 1951 e c. 3865 in materia di servizio idrico integrato*, 22 febbraio 2012, su www.regioni.it.
- D.A.C.R. 17.04.2012, n. 45, *Criteri per la redazione del Piano Straordinario d'Ambito per la gestione integrata dei rifiuti. Legge regionale 25 ottobre 2011, n. 18, art. 6, comma*, su www.ambiente.regione.marche.it
- F. Di Dio, *L'affidamento del SII tra legge Galli e soppressione delle Autorità d'ambito: verso il caos normativo?*, su www.lexambiente.it
- Legambiente Lazio – Comunicato stampa Roma, 8 novembre 2011, su www.legambientelazio.it.
- Monografia della Regione Marche, *Monografie regionali* ed. 2011, su www.dps.tesoro.it.
- C. Rapicavoli, *Soppressione Autorità d'Ambito Territoriale per la gestione delle risorse idriche per la gestione dei rifiuti urbani - Legge 26 marzo 2010 n. 42*, su www.ambientediritto.it.

¹⁹⁹ I Bilanci di previsione 2012 dei singoli A.T.O. Marche, approvati con delibere dell'Assemblea consortile, sono consultabili sui siti istituzionali delle A.A.T.O.; www.aato1.marche.it, www.aato2.marche.it, etc ...

- M. Rossi, *Soppressione delle Autorità d'Ambito territoriale ex Legge n. 42/2010. Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina*, su www.dirittoambiente.net.
- "Rapporto sullo stato dei servizi idrici, anno 2011", consultabile su www.conviri.it.
- C. Tessarolo, *L'affidamento della gestione del servizio idrico integrato*, su www.dirittodeiservizipubblici.it.
- Servizio attività normativa e legale - Osservatorio Legislativo Interregionale, Regione Marche, *Attuazione delle norme sugli A.T.O.*, Roma 10-11 febbraio 2011, su www.consiglio.regione.toscana.it.
- UPI, *Di Enti locali: abolizione degli Ato*, nota ufficiale del 19 febbraio 2010, su www.upinet.it.

CAPITOLO VI

ENTI, AGENZIE, SOCIETÀ PARTECIPATE

ERIK LONGO

Primo

Introduzione

L'indagine che qui riportiamo affronta in una prospettiva quantitativo/qualitativa i principali problemi che attengono all'organizzazione amministrativa per enti ed agenzie della regione Marche²⁰⁰. Lo studio degli enti e delle agenzie rappresenta un osservatorio privilegiato, sebbene non l'unico, per misurare, da un lato, la corrispondenza tra le previsioni costituzionali e la realtà dell'amministrazione regionale e, dall'altro, per comprendere l'effetto delle misure di razionalizzazione dell'apparato regionale realizzate in questi anni attraverso la legislazione rivolta al contenimento della spesa pubblica tanto nazionale quanto regionale e locale.

Vale la pena indicare sinteticamente i passaggi che formano l'ipotesi di ricerca che ci guiderà in questo capitolo.

Sebbene la modifica dell'art. 118 Cost. vada nel senso della definitiva trasformazione delle regioni in enti di indirizzo politico amministrativo che non svolgono compiti di "amministrazione diretta"²⁰¹, la realtà dei fatti ci dice che le amministrazioni regionali non hanno usato il decentramento delle loro funzioni per snellire l'amministrazione regionale, svolgendo ancora una serie corposa di compiti di amministrazione diretta. Vi è dunque un forte scarto tra il modello istituzionale che disegna regioni leggere, strategiche e forti con un ruolo di propulsore e di

²⁰⁰ Il presente lavoro è corredato da una tabella allegata in cui sono riportate tutte le leggi approvate in materia aggiornata fino al 15 dicembre 2012.

²⁰¹ Per evitare la creazione di un ulteriore livello burocratico la Costituzione modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001 prevede di ridurre al minimo gli apparati burocratici regionali e di affidare l'esecuzione amministrativa ad enti che già operavano a livello locale, sfruttandone la dotazione tecnico-amministrativa. Le regioni sono dunque enti "ad amministrazione indiretta necessaria", come le chiamò Massimo Severo Giannini, incaricati di svolgere un'attività di indirizzo, programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa nei confronti degli enti territoriali minori. Sul punto v. G. FALCON, *Art. 118, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 230 e ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 11 e ss.

coordinamento delle autonomie locali e la realtà dei fatti in cui le regioni continuano ad essere il soggetto attivo dell'amministrazione in numerosi settori.

Tutte le regioni continuano ad avere un ruolo attivo e diretto nell'amministrazione di molti settori, nonostante la riforma del Titolo V avesse demandato ai comuni il compito di essere il terminale e i protagonisti del sistema amministrativo. Nei fatti le regioni non hanno accettato il ruolo di meri enti con compiti di "guida" degli enti locali ed hanno continuato ad essere enti di amministrazione diretta, per i quali difficilmente il decentramento rappresenta il modo normale di esercizio delle proprie competenze amministrative²⁰².

L'amministrazione di tutte le regioni è formata non solo dall'apparato organizzativo appartenente direttamente all'ente regione, ma anche da una serie di enti e agenzie strumentali e dipendenti direttamente dalla giunta. A questi organismi si assommano le società partecipate dalle regioni che in molte circostanze operano sostanzialmente come plessi di amministrazione attraverso il meccanismo dell'affidamento *in house*.

Il mantenimento di tali vecchi schemi ha impedito una vera razionalizzazione del sistema amministrativo regionale, che continua ad avere le sembianze anteriori alla riforma del 2001 e non ha portato le regioni a innovare le proprie amministrazioni trasferendo i compiti di amministrazione attiva agli enti locali²⁰³.

Malgrado questi limiti, soprattutto in forza delle più recenti misure di riforma della spesa pubblica, gli enti e le agenzie regionali sono stati sottoposti ad un'opera di riforma realizzata sia attraverso la riduzione di questi enti, sia attraverso la riduzione dei finanziamenti, sia mediante i tagli alle spese di personale.

Secondo

Dati e norme anteriori alla riforma del Titolo V

La potestà per le regioni di istituire enti pubblici è stata riconosciuta fin dall'inizio dell'esperienza regionale. Seppur ritenuta da molti una pratica contraddittoria rispetto al disegno costituzionale circa le modalità di esercizio delle funzioni amministrative regionali, la potestà di istituire un ente pubblico regionale è stata da sempre ammessa come mezzo eccezionale per perseguire i fini propri dell'ente regione²⁰⁴.

Il modello prevalente è quello dell'ente strumentale, cioè di quell'ente che, pur essendo dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in una condizione di strumentalità organizzativa e strutturale rispetto alla regione²⁰⁵. Nella sostanza si tratta di un "organo" dell'ente regione che ha poteri di ingerenza (direttiva, indirizzo, vigilanza, approvazione degli atti fondamentali e di verifica) nei confronti dell'ente subordinato. Il modello dell'ente strumentale non è certamente una creazione regionale, ma trae il suo fondamento nella legislazione statale. Le regioni, tra l'altro, hanno ereditato non pochi enti funzionali, operanti nelle materie poi ad esse trasferite²⁰⁶. Si ricordano gli enti di sviluppo agricolo che sono stati regionalizzati con la legge 386/1976, gli Istituti

202 Occorre segnalare anche che dall'altro lato della vicenda rileva anche l'incapacità in molti casi degli enti locali di ricevere funzioni delegate. Le difficoltà materiali di gestire le funzioni degli enti locali sono uno dei presupposti su cui si sviluppa la vocazione delle regioni a curare direttamente gli interessi della popolazione residente, che in fondo si può considerare come il riflesso secondario della attitudine di questi grandi enti territoriali. Per molti versi la creazione di apparati regionali complessi rappresenta il punto di emersione di interessi pubblici sempre nuovi e diversi. Sul punto sia consentito rimandare a E. LONGO, *Regioni e diritti*, Macerata, Eum, 2007, *passim*.

203 Per un approfondimento di tali aspetti vedi G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2, 2010, p. 11 e ss.

204 G. BARONE, *Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 27 e ss.

205 E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 293.

autonomi case popolari, gli enti provinciali per il turismo, le aziende autonome di cura, soggiorno e turismo (poi trasformate in aziende di promozione turistica), i consorzi di bonifica e gli enti fieristici. Per la realizzazione degli interventi del diritto allo studio, come avvenuto in tutte le regioni nel momento in cui le rispettive competenze sono state trasferite dallo Stato, sono stati creati appositi enti per il diritto allo studio (ERSU)²⁰⁷.

A questi enti si devono aggiungere anche gli organismi infraregionali, come l'istituto zooprofilattico, che in base al decreto legislativo 616/1977 potevano essere istituiti per servizi che interessavano territori finitimi.

In base al processo di riordino dell'amministrazione regionale, avviato durante gli anni '90, alcuni degli enti che la regione Marche aveva ereditato dopo il trasferimento di funzioni oggi non esistono più. La regione ha soppresso l'Ente regionale per le manifestazioni fieristiche²⁰⁸ e le aziende di promozione per il turismo²⁰⁹. Inoltre, sono stati sottoposti ad un riordino complessivo sia l'Ente di sviluppo agricolo nelle Marche (ESAM), trasformato in Agenzia (ASSAM - Agenzia per i Servizi nel Settore Agroalimentare delle Marche)²¹⁰, sia gli istituti regionali per le case popolari, prima trasformati su base provinciale in Enti regionali per l'abitazione pubblica e successivamente accorpati in un ente unico regionale (ERAP).

In questa prima fase di riordino si è avviata la creazione di agenzie, configurate come unità amministrative per l'espletamento di compiti specifici, con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale. Le agenzie sono modelli organizzativi che rispondono ad esigenze differenti: quella di dare evidenza e corrispondenza organizzativa al principio della separazione tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa; quella di perseguire scopi specifici, prevalentemente di natura tecnico-amministrativa, attribuiti dagli organi di governo e al di fuori dello schema organizzativo burocratico classico (ministeriale), secondo un'impostazione più vicina ai modelli statunitense e inglese.

I due casi più interessanti in questo senso sono l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPAM) e l'Agenzia regionale sanitaria (ARS); due organismi a forte carattere tecnico, con una competenza specifica in settori nei quali le regioni esercitano importanti competenze legislative e amministrative.

L'ARPAM è stata istituita dalla legge regionale 2 settembre 1997, n. 60²¹¹. Analogamente agli enti istituiti in quasi tutte le regioni italiane, anche quest'ultima nasce come ente di diritto pubblico, dotato di autonomia tecnico giuridica, amministrativa e contabile. L'ARPAM svolge le attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni di interesse regionale di cui all'art. 1 della legge 61/94. In particolare esso fornisce prestazioni e servizi in molteplici campi di azione a supporto di Regione, Enti locali, Aziende USL, ma anche di imprese e privati cittadini, ai fini della elaborazione di programmi di intervento per la prevenzione, il controllo e la vigilanza in materia di igiene e salvaguardia dell'ambiente e di verifica della salubrità degli ambienti di vita.

206 G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO, A. BARBERA, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 602-603.

207 Istituiti con legge regionale 30/1982 e poi riorganizzati dalla legge 2/1990.

208 Legge regionale 14/2010.

209 Legge regionale 35/2005.

210 Legge regionale 9/1997.

211 In attuazione delle disposizioni del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61

L'ARS è stata istituita dall'art. 4 della legge regionale 26/1996²¹². L'ARS fornisce il supporto tecnico per l'esercizio da parte della Regione delle funzioni in materia di programmazione sanitaria, di controllo di gestione, di verifica della qualità e della quantità delle prestazioni e degli indirizzi di politica sanitaria²¹³. L'art. 4 della legge 26/1996 descrive l'ARS come lo "strumento operativo per la gestione delle funzioni del dipartimento per la salute e per i servizi sociali e per il raccordo con gli enti del servizio sanitario regionale". Giuridicamente l'ARS è "soggetto di diritto pubblico dotato di autonomia amministrativa e contabile".

Agli enti strumentali regionali si accompagnano forme e strumenti privatistici per gestire le funzioni amministrative. Fin dalla loro costituzione, le regioni sono state messe in grado di avvalersi degli strumenti negoziali e dei modelli organizzativi del diritto privato. Tra questi le regioni hanno dato preferenza a quello societario, più duttile e capace di attrarre anche capitali privati. Lo strumento utilizzato maggiormente per raggiungere questi fini è stato la costituzione di "società finanziarie". Attraverso questo modello organizzativo le regioni a statuto ordinario hanno perseguito finalità di "promozione e sviluppo, riequilibrio del territorio, traduzione e realizzazione della programmazione regionale" e svolto "attività di realizzazione d'infrastrutture (...), di assistenza tecnica, consulenza organizzativa e finanziaria (...), socializzazione d'informazioni, trasferimento di management e fornitura di 'imprenditorialità'²¹⁴". La soluzione organizzativa privatistica corrisponde, in ambito regionale, ad un'evoluzione in virtù della quale si è inteso valorizzare la gestione autonoma e in senso imprenditoriale delle funzioni regionali.

Nell'ottica di una programmazione regionale incentrata su finalità specifiche, da attuare per impulso della regione ma con attivazione degli operatori privati e pubblici, le Marche hanno costituito dapprima (negli anni '70) una "società finanziaria regionale" (Fin. Marche SpA)²¹⁵, avente il duplice scopo di concorrere alla realizzazione dell'equilibrato sviluppo economico e territoriale e porsi come strumento della programmazione regionale²¹⁶, e poi alla fine degli anni '90 hanno trasformato la Fin. Marche SpA nella Sviluppo Marche S.p.A. (SVIM)²¹⁷. Insieme alla SVIM altra partecipata regionale è la società AERDORICA²¹⁸, la quale ha come scopo la gestione, in regime di concessione statale, dei servizi connessi al funzionamento dell'aeroporto di Falconara Marittima.

Terzo

Dati e norme successivi alla riforma del Titolo V

Già nel paragrafo precedente abbiamo evidenziato che nell'esperienza regionale, analogamente a quanto avvenuto a livello statale, sono individuabili diverse fasi in relazione ai moduli organizzativi impiegati dalle regioni per l'esercizio indiretto delle loro funzioni. Il passaggio dal modello

²¹² Legge regionale 17 luglio 1996, n. 26 "Riordino del servizio sanitario regionale". L'art. 4 è stato modificato dall'art. 2, legge regionale 16 dicembre 2005, n. 35, poi sostituito dall'art. 18, legge regionale 22 novembre 2010, n. 17 e in seguito modificato dall'art. 29, legge regionale 1 agosto 2011, n. 17.

²¹³ L'attuale organizzazione interna dell'ARS è contenuta nel Piano Strategico Triennale 2007-2009 prodotto dal Direttore Generale e approvato con DGR 183/2007.

²¹⁴ G. SANVITI, *Società finanziarie regionali*, in *Enc. giur.*, XXIX, Roma, 2003, p. 2.

²¹⁵ Legge regionale 42/1974.

²¹⁶ Fin. Marche SpA era una società di diritto privato, a capitale prevalentemente regionale (come previsto dalla legge istitutiva), capace di gemmare anche una pluralità di partecipazioni in altre società, sul modello della holding, sia pure mista.

²¹⁷ Legge regionale 17/1999.

²¹⁸ Legge regionale 6/1986. SVIM è attualmente la più grande società partecipata dalla regione.

dell'ente strumentale all'agenzia in ambito regionale corrisponde dunque ad un'evoluzione in virtù della quale si è inteso dare vita ad apparati organizzativi dotati di personalità giuridica – dunque in posizione di autonomia rispetto alla regione – che tuttavia sono caratterizzati da elementi organizzativi ed esercitano funzioni che li rendono ben diversi dagli enti strumentali e anche dalle aziende dotate di personalità giuridica.

Molti nuovi statuti regionali prevedono, in attuazione della riforma del Titolo V²¹⁹, come modello organizzativo ordinario quello dell'agenzia, configurandola ordinariamente come unità amministrativa per l'espletamento di compiti specifici, con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla giunta²²⁰. I nuovi statuti prevedono ancora la possibilità per le regioni di istituire enti pubblici, come pure di istituire (e partecipare a) organismi di tipo societario. Il modulo societario è stato ritenuto fin dai tempi dei primi statuti regionali ordinari quello più duttile ed espressivo della scelta di un'organizzazione amministrativa alternativa rispetto a quella tradizionale, legata al modello burocratico-ministeriale o per enti pubblici.

In modo simile ad altri statuti approvati durante la seconda stagione statutaria²²¹, anche quello della Regione Marche, all'interno del Titolo VII, contiene una norma che si riferisce alla organizzazione dell'amministrazione regionale per enti ed agenzie. L'art. 47 dello Statuto prevede al primo comma che la possibilità per le regioni di istituire «enti, aziende ed agenzie» è possibile solo per l'esercizio di funzioni che «per la loro natura e dimensione non possono essere svolte direttamente e non possono essere conferite agli enti locali». Si tratta perciò di un modello organizzativo che nella idea del legislatore statutario rimane una eccezione rispetto alla regola, per altro in sintonia con quanto previsto dall'art. 118 Cost. novellato che pone il principio di sussidiarietà a base della distribuzione delle competenze tra i livelli di governo.

Gli organismi menzionati – siccome affidatari dell'esercizio di funzioni immediatamente riferibili alla Regione e non affidabili agli enti locali – «operano nell'osservanza degli indirizzi stabiliti dalla Giunta regionale, che vigila sul loro operato, in modo da assicurare il rispetto dei principi di efficienza, efficacia e buon andamento». Per quanto riguarda la nomina degli amministratori, lo Statuto prevede che spetti al Consiglio regionale, salvo che le leggi regionali affidino la competenza alla Giunta regionale o al suo Presidente. Quanto ai controlli è stabilito dall'art. 47 statuto Marche che la Giunta regionale riferisca periodicamente al Consiglio sulla «rispondenza dell'operato degli enti, aziende ed agenzie agli indirizzi stabiliti». L'ultimo comma, infine, prevede generalmente che la Regione possa «partecipare a società di diritto privato che operano in ambiti di rilevante interesse regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge regionale».

Disposizioni, come quella presente nello statuto Marche, prestano il fianco alla tendenza, che descriveremo più avanti, ad una espansione, anziché al ridimensionamento dell'amministrazione regionale. Questo dato, se si eccettuano poche realtà regionali, rappresenta una costante. Il quadro è così sintetizzabile: nelle regioni italiane nascono progressivamente nuovi enti e agenzie, sono prorogati o modificati quelli esistenti, aumentano le partecipazioni in società di capitali e fondazioni; la propensione alla soppressione degli apparati e strutture dipendenti dalle Regioni, esaminando le leggi e gli atti amministrativi regionali degli ultimi anni, appare davvero marginale²²². Quando, infatti, passiamo dal quadro statutario al ruolo della regione nell'innovazione

219 Da ultimo sul punto vedi F. MERLONI, *Il ruolo della regione nella costruzione di una nuova amministrazione regionale*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. MANGIAMELI, I, Milano, Giuffrè, I, 2012, p. 393 e ss.

220 Vedi ad esempio: art. 55 statuto Abruzzo, art. 43 statuto Basilicata, art. 50 statuto Calabria, art. 54 statuto Lazio, l'art. 45 statuto Molise, l'art. 61 statuto Veneto. In altri statuti, quali quelli delle regioni Lombardia, Marche e Toscana, l'istituzione di agenzie è ammessa senza specificazione dei correlativi caratteri essenziali.

221 Sul tema vedi i contributi contenuti in G. DI COSIMO (cur.), *Statuti atto 2. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Eum, Macerata, 2007, *passim*.

222 È il caso, per citare gli esempi più recenti, del Piemonte, che ha provveduto alla soppressione del Comitato regionale per le opere pubbliche (legge regionale Piemonte 4 febbraio 2008, n. 6); dell'Umbria, che ha estinto la

del sistema amministrativo per enti, il discorso si complica. Le regioni, in questo campo, si trovano strette tra i limiti posti dallo Stato e il necessario rispetto delle autonomie locali, tanto che l'opera di razionalizzazione e di riforma dell'apparato amministrativo regionale è divenuta, in molti casi, difficile. Proviamo a questo punto a capire quali sono le innovazioni introdotte nella regione Marche, nel periodo successivo alla riforma del Titolo V, che hanno inteso razionalizzare e sistemare l'apparato degli enti, agenzie e società partecipate regionali.

Gli interventi regionali hanno toccato quattro aspetti: a) la riduzione degli enti; b) la razionalizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci; c) la riduzione del personale e degli incarichi esterni; d) l'introduzione di una maggiore trasparenza nelle nomine e nell'operato degli enti.

La *riduzione degli enti* è stata perseguita con una serie di provvedimenti legislativi tendenti, da un lato, alla soppressione degli enti non più necessari e, dall'altro, alla riduzione della personalità giuridica degli enti strumentali distribuiti nel territorio regionale. Il primo tipo di intervento è stato realizzato con le leggi regionali 35/2005, che ha soppresso l'Agenzia regionale Marche lavoro (ARMAL) e l'Azienda di promozione turistica regionale (APTR), e 14/2010, che ha soppresso l'ente regionale per le manifestazioni fieristiche (ERF). Il secondo tipo di interventi ha interessato la disciplina degli ERAP. Le leggi regionali 12 e 18/2012 hanno previsto la soppressione degli enti regionali e la creazione di un ente unico regionale con la medesima denominazione (ERAP Marche).

La soppressione degli enti rappresenta certamente uno degli obiettivi principali nell'ottica della razionalizzazione e riduzione della spesa regionale. Ciò nonostante le riforme in questione non realizzano un grande risparmio di spesa per le regioni. In tutti i casi, infatti, è previsto che i dipendenti degli enti soppressi vengano assorbiti dall'amministrazione regionale. Nel caso dell'ERF, inoltre, si prevede che la Regione possa partecipare ad una società promossa e costituita da soggetti pubblici e privati che abbia per scopo «l'esercizio unitario dell'attività di organizzazione di manifestazioni fieristiche finalizzate alla promozione dell'immagine delle Marche, delle sue imprese e dei suoi prodotti».

La *razionalizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci* degli enti e agenzie è il secondo tipo di interventi di razionalizzazione realizzati dalla regione Marche.

La legge regionale 18 maggio 2004 n. 13, che detta norme comuni per agenzie, enti dipendenti ed aziende operanti in materia di competenza regionale, ha introdotto, all'art. 2, l'adozione della contabilità economica a decorrere dal 1° gennaio 2005. Come indica la delibera di Giunta che attua tale disciplina²²³, la *ratio* dell'intera normativa sta nel perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione amministrativa di tali enti, ai fini del contenimento della spesa e della omogeneizzazione dei documenti contabili e, più in generale, dei principi che sovrintendono la gestione finanziaria. Ciò vuol dire che anziché una contabilità di tipo solo finanziario tradizionale che rileva l'acquisizione delle risorse nella fase dell'impegno, ordinazione, liquidazione e pagamento della spese nel momento in cui sorge l'obbligazione giuridica di pagare, si introduce un diverso principio, quello della competenza economica, in base alla quale si considera il valore delle risorse impiegate per le attività di un determinato periodo, con riferimento ad un determinato centro di costo e al risultato dell'attività.

Fondazione Umbria Spettacolo (legge regionale Umbria 18 giugno 2008, n. 11); del Molise, che ha soppresso l'Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato, trasferendone le funzioni alla Regione (legge regionale Molise 3 marzo 2009, n. 8); dell'Emilia-Romagna, che ha ridotto il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di revisione delle società partecipate dalla Regione (legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2007, n. 26) ed ha altresì ridotto il numero dei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom) e dell'Azienda regionale per la navigazione interna (legge regionale Emilia-Romagna, 21 dicembre 2007, n. 27); della Liguria, che ha anch'essa ridotto il numero dei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni (legge regionale Liguria 12 novembre 2007, n. 35). Su tale aspetto vedi G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, cit., p. 25 e ss.

²²³ DGR 621/04 avente ad oggetto «Indirizzi in attuazione della L.R. n. 13/2004 "Norme concernenti le agenzie, gli enti dipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale"».

In base alle norme regionali vigenti, i bilanci e i rendiconti degli enti dipendenti dalla regione sono redatti in conformità al bilancio della regione; essi sono approvati annualmente nei termini e nelle forme stabiliti dalla legge regionale. Inoltre, a ciascun rendiconto generale della regione è allegato l'ultimo bilancio di ciascuna società nella quale la regione abbia partecipazione finanziaria.

Alla razionalizzazione dei bilanci non consegue, come in altre regioni, una maggiore trasparenza dell'attività degli enti strumentali e delle agenzie. La rilevazione della spesa regionale per gli enti dipendenti e strumentali non è affatto semplice. Attualmente solo per l'ARPAM si dispone di un bilancio preventivo per il 2013. Rispetto al bilancio del 2012, in cui l'ARPAM chiude con un totale della produzione di € 19.767.917, il bilancio preventivo del 2013 vede uno scostamento lieve di circa € 200.000 (€ 19.912.414). Il contributo regionale rimane oramai invariato da circa 4 anni a € 13.500.000. A questa cifra vanno poi aggiunti altre cifre che si riferiscono a specifici progetti, che complessivamente ammontano a € 1.500.000.

Per gli altri enti occorre leggere nelle pieghe del bilancio regionale per conoscere la reale portata dei loro conti economici per le casse regionali. Per esempio il bilancio dell'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare nelle Marche (ASSAM) ammonta per il 2012 a € 5.906.636, di questi solo € 1.595.000 provengono dalla Regione Marche, i restanti derivano invece, per la cifra di € 800.000 da ricavi diretti della vendita di beni e servizi e per € 3.500.000 da fondi derivanti dall'aggiudicazione di bandi europei, statali e regionali. Quanto al sistema degli ERSU, il bilancio regionale del 2010 prevede un investimento regionale di € 13.087.00 per il personale (€ 9.623.000 per retribuzione lorda del personale, € 2.646.000 per contributi e € 818.000 per IRAP), a fronte di una spesa per borse di studio che ammonta a € 4.852.000 e a € 298.000 per spese di gestione.

Il terzo tipo di interventi mira alla *riduzione del personale, degli incarichi esterni e delle cariche* degli enti e delle agenzie.

La legge 11/2011, contenente disposizioni per l'ottimizzazione dell'attività amministrativa ed il contenimento della spesa regionale per gli enti del servizio sanitario, in attuazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge 78/2010 stabilisce la riduzione dei componenti dei collegi sindacali degli enti del SSR e una razionalizzazione delle attività della Scuola regionale di formazione della p.a. regionale. A fronte di questa legge di riduzione degli organi ve ne sono molte che dispongono invece proroghe delle cariche e dei consigli di amministrazione. Un miglior risultato in questo campo sarebbe derivato certamente dall'approvazione della proposta di legge della Giunta concernente il "riordino degli enti e delle agenzie operanti in materie di competenza regionale" che, a quanto ci è noto, non è stata approvata dal Consiglio²²⁴.

Molto più consistenti sono state le disposizioni approvate soprattutto con delibere di Giunta tendenti a limitare le assunzioni di personale da parte degli enti strumentali e delle agenzie. Seppure, fin dall'entrata in vigore delle norme della legge finanziaria statale per il 2007, la regione Marche ha confermato la non applicazione delle regole sul patto di stabilità, essa ha dettato misure specifiche per la riduzione delle spese correlate alle assunzioni, all'affidamento di incarichi a soggetti esterni, agli apparati amministrativi e di governo. Le linee di indirizzo della regione circa le spese degli enti esterni sono state definite – in attuazione dell'art. 47 dello Statuto – con cinque differenti delibere della Giunta (DGR 279/2006, DGR 779/2007, DGR 1396/2008, DGR 1678/2009, DGR 1827/2010), alle quali va aggiunta pure la legge regionale 35/2005, che introduce un generale riordino degli enti e delle aziende regionali.

La delibera di Giunta 279/2006 prevede una serie di adempimenti per rispettare le previsioni delle leggi finanziarie statali degli anni 2004, 2005 e 2006, le quali contenevano una serie di limitazioni della spesa per il personale a tempo indeterminato e a tempo determinato delle amministrazioni pubbliche. In base alla delibera, gli obiettivi di riduzione della spesa per il personale sono estesi anche a tutti gli enti strumentali e dipendenti della Regione (ERSU, ERAP, ASSAM, ERF, ARMAL, APTR). Gli allegati alla delibera stabiliscono tagli relativi al personale che ammontano a € 213.000 per il 2005 (pro capite € 460) e € 359.000 per il 2006 (pro capite € 781). Per gli anni

²²⁴ Proposta di legge approvata dalla Giunta con delibera 1250/2008.

successivi è stabilita, inoltre, una riduzione del divario esistente tra la dotazione organica ed il personale in servizio alla data del 31 dicembre 2004 o la definizione della dotazione organica nei limiti delle risorse assegnate²²⁵. Con questa delibera, infine, si stabilisce l'estensione della regola del cd. turn over stabilita dalla finanziaria per il 2004 anche agli enti dipendenti e strumentali della regione Marche²²⁶.

La delibera 779/2007 prevede alcuni aggiornamenti degli obiettivi di risparmio. Anzitutto, a differenza dell'intervento del 2006, la regione Marche ha stabilito un importo generale delle riduzioni di spesa pari a € 1.429.657. In secondo luogo, è cambiata la cifra prevista di risparmio pro capite per il 2006, aggiornata a € 653,11. In terzo luogo, oltre agli enti specificati nella delibera del 2006 questa volta sono inclusi anche l'ARPAM, gli ATER, gli Enti parco e le Agenzie per le erogazioni nell'agricoltura. Ma la novità più interessante sul piano più che altro normativo riguarda la decisione di non estendere il patto di stabilità interno stabilito dalla legge finanziaria per il 2007. La regione nella delibera ha deciso di non applicare agli enti strumentali le regole sul patto, ma di determinare invece misure specifiche di contenimento della spesa per il personale²²⁷.

La delibera successiva del 1396/2008 reitera quanto stabilito dalla Giunta nel 2007. È una sostanziale riproposizione degli obiettivi dell'anno passato.

Nel 2008 si deve registrare pure un atto in controtendenza rispetto agli indirizzi prevalenti di riduzione della spesa. Con la delibera 899/2008 la Giunta ha approvato un atto di indirizzo agli enti dipendenti della regione per il "superamento del precariato e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro del personale non dirigenziale". Il provvedimento non specifica quanto la regione destini a questa specifica azione. Sono indicati solo i requisiti, peraltro in adesione alle norme della legge finanziaria statale per il 2007 con la quale il Governo italiano introdusse una norma sulla stabilizzazione dei precari delle pubbliche amministrazioni da più di tre anni.

Nel frattempo l'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge del 6 agosto 2008, n. 133, ha incluso tra le spese di personale da ridurre anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente²²⁸. Il decreto-legge prevede che ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni concorrono agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 con il rispetto delle disposizioni in materia di patto di stabilità interno.

La delibera 1678/2009 contiene alcune novità nell'ottica della sempre maggiore razionalizzazione e riduzione delle spese di personale. Anche in questa delibera si ribadisce tuttavia che l'estensione delle regole sul patto di stabilità agli enti dipendenti non rappresenta un vincolo normativo e che comunque ragioni di coerenza, in un'ottica della razionalizzazione delle spese, sostengono la fissazione, per tali enti, di misure specifiche di contenimento delle spese²²⁹.

225 Per gli enti con dotazione organica si prevede una "riduzione della dotazione organica nel caso in cui il rapporto tra il numero dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 dicembre 2004, e, il numero dei posti della dotazione organica vigente è superiore al 25%. In tal caso l'ente deve operare una riduzione pari ad almeno il 15% della propria dotazione organica vigente". Per gli enti privi di dotazione organica al 31 dicembre 2004 si stabilisce l'"Obbligo di determinare la dotazione organica nei limiti del budget annuale assegnato".

226 Le assunzioni di unità di personale a tempo indeterminato devono essere contenute nel limite del 25% del costo delle cessazioni dal servizio negli anni precedenti.

227 Si stabilisce di congelare l'ammontare delle spese per il personale alla cifra stabilita nel 2004.

228 Al comma 6 si dispone che con un DPCM, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, previo in sede di conferenza unificata, sono definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente.

La delibera 1827/2010 attua le previsioni del Contratto collettivo nazionale del personale dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali introducendo misure di miglioramento della retribuzione di risultato per i dirigenti regionali per il 2008.

Per il 2012, con quattro differenti delibere²³⁰, la Giunta ha previsto norme per il contenimento e il controllo nel triennio 2011-2013 delle spese di personale e funzionamento dell'apparato amministrativo nonché per la razionalizzazione dell'attività degli ERSU, dell'ASSAM, dell'ARPAT e degli ERAT. Per quanto riguarda il personale dipendente di questi enti si stabilisce: il "divieto di superamento nel triennio 2011-2013 del trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010"; la "Riduzione dei trattamenti economici complessivi superiori a 90.000 euro lordi annui"; il "Divieto di superamento nel triennio 2011-2013 dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio dell'anno 2010"; il "Contenimento degli aumenti retributivi ex rinnovi contrattuali biennio 2008-2009"; l'abbassamento della quota di turn over per le assunzioni; una drastica riduzione delle missioni; l'esclusione degli incarichi di studio e consulenza.

In controtendenza rispetto a questi provvedimenti si deve menzionare la delibera della Giunta regionale 183/2007 che ha approvato la dotazione organica dell'ARS realizzando una generale "stabilizzazione" dei dipendenti e dei consulenti dell'Agenzia. Con tale provvedimento il budget dell'ARS è cresciuto di € 734.172²³¹.

Nell'ottica dell'obiettivo di realizzare una maggiore *trasparenza* dell'attività degli enti, delle agenzie e delle società partecipate regionali, le leggi di riforma della legge 34/1996 (leggi 2/2000, 10/2005, 27/2010 e 23/2012) affidano procedure trasparenti e rivolte alla garanzia della pubblicità il processo delle nomine, definendo in modo chiaro le competenze ed i principi relativi.

Un discorso a parte meritano le *società partecipate regionali*. Già abbiamo detto che la possibilità per le regioni di ricorrere a strumenti societari si è sviluppata in parallelo con la nascita degli enti strumentali. Come nel caso di questi ultimi, le regioni hanno intensificato la partecipazione a società aventi finalità congruenti con le materie di competenza regionale. Insieme a questo, tuttavia, sono cresciute le partecipazioni in società aventi come unico scopo quello di realizzare genericamente interventi economici di sviluppo, tendenti a lasciar considerare la regione un soggetto che interviene direttamente nell'economia locale.

Secondo le ultime rilevazioni la regione Marche possiede partecipazioni dirette in otto società e partecipazioni indirette in altre venti società²³².

Anche per le società partecipate la regione è intervenuta attraverso misure di razionalizzazione e di taglio. Per quanto riguarda SVIM, il programma delle attività per il 2012²³³ indica come prioritari i progetti e servizi connessi alle principali linee politiche e programmatiche della Giunta regionale (GR), assumendo come ulteriore riferimento l'orizzonte di sviluppo designato dagli obiettivi di "Europa 2020" e dal dibattito europeo, nazionale e regionale, sul ciclo di programmazione 2014 - 2020²³⁴. Il programma contiene anche previsioni circa la gestione di SVIM e delle relative risorse

229 L'articolo 77 ter del decreto-legge 112/2008 al comma 10 ripropone la facoltà, già prevista dalla legge finanziaria 2007, di estendere ai propri enti ed organismi strumentali le regole sul patto di stabilità interno.

230 Numeri 273, 274, 275 e 276/2012.

231 Con contestuale riduzione di pari importo delle spese per consulenze non mediche in atto nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale. Alla struttura sono destinati in totale 61 dipendenti di cui 13 hanno qualifica dirigenziale.

232 Le partecipazioni indirette sono possedute attraverso Svim, Aerdonica e Centro alimentare piceno. Molte delle società partecipate indirettamente sono attualmente in stato di liquidazione. Sul punto vedi l'allegato prospetto riassuntivo con le partecipazioni dirette e indirette regionali scaricabile all'allegato: http://www.regione.marche.it/Portals/0/documenti/Rappresentazione_grafica_primo_punto_26_1_2012.pdf

233 Inviato, con delibera Giunta regionale 726/2012, al Consiglio Regionale per il relativo parere.

234 Quanto alle attività strategiche sono previsti progetti connessi ai programmi comunitari di innovazione avanzata, tecnologica e gestionale, racchiusi sotto il concetto di "longevità attiva- Ambient Assisted Living,

umane. In particolare, sul primo punto, si stabilisce l'adeguamento della gestione amministrativa-finanziaria con impostazione e attivazione di un piano di contabilità industriale e di gestione delle commesse, il controllo delle voci di spesa coerentemente con le indicazioni strategiche regionali, il perseguimento dell'equilibrio finanziario della gestione annuale, la riduzione in progress della situazione debitoria; circa il secondo punto si prevede di individuare le modalità negoziali con cui attualizzare i contratti di collaborazione in essere, l'attivazione di selezioni pubbliche per l'assunzione di 4 dipendenti a tempo indeterminato.

Diversi sono gli obiettivi legati alla partecipazione alla società Aerdorica²³⁵, la quale ha come scopo la gestione, in regime di concessione statale, dei servizi connessi al funzionamento dell'aeroporto "Raffaello Sanzio" di Falconara Marittima. Attualmente la Regione Marche detiene la partecipazione di maggioranza della società. La partecipazione della regione Marche alla società Aerdorica è disciplinata di recente dalla legge 17 marzo 2009, n. 6. L'art. unico di quest'ultima legge regionale prevede che la fornitura di servizi aeroportuali a terra strettamente connessi al trasporto aereo di passeggeri e merci, svolta dalla società, «costituisce per la collettività regionale un servizio di interesse economico generale²³⁶». In attuazione di questa legge la Giunta regionale con delibera 842/2012 ha previsto di impegnare € 4.314.731 per la compensazione degli oneri di servizio pubblico per l'anno 2012²³⁷.

Per la valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale la regione Marche ha creato con legge 29/2005 la società a responsabilità limitata denominata "I.R.Ma Immobiliare Regione Marche". La delibera 760/2012 ha previsto il piano di attività e budget per l'anno 2012 della Società IRMA. Sulla base di quest'ultima si prevede un costo di € 4.970.141,74 per il complesso delle attività del 2012. Di questa cifra € 2.868.641,35 sono i corrispettivi delle convenzioni stipulate con la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa. Per le spese di funzionamento di IRMA sono impegnati € 201.500,00.

Quarto

La giurisprudenza

L'ultimo tema da affrontare riguarda la giurisprudenza costituzionale. Pur non essendovi traccia di una legge regionale marchigiana in materia di enti, agenzie e società partecipate impugnata di fronte alla Corte costituzionale, le sentenze di quest'ultima dedicate al tema in oggetto sono numerose e nella maggior parte dei casi rivolte a confermare le principali tendenze normative di riduzione della spesa adottate sia a livello nazionale che regionale.

Recentemente, ad esempio, la Corte costituzionale (sentenza 212/2012) ha dichiarato incostituzionale una norma regionale che prevedeva una misura di "stabilizzazione" dell'assunzione del personale a tempo determinato²³⁸. Nella sentenza 63/2011 la Consulta ha, invece, dichiarato

Independent Living"; ricerche e le progettazioni connesse al tema del "cloud computing"; attività connesse alle iniziative di "internazionalizzazione" e al progetto della "Macro Regione adriatico-ionica".

235 Legge regionale 24 marzo 1986, n. 6.

236 Ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE, i cui obblighi di servizio pubblico possono essere compensati in osservanza della Comunicazione della Commissione orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (2005/C 312/01).

237 Con delibera 2168/2009 era stato approvato lo schema di Convenzione tra la Regione Marche e l'AERDORICA per il riconoscimento della compensazione derivante dallo svolgimento degli obblighi di servizio pubblico (convenzione stipulata il 19 gennaio 2010 e repertoriata nel registro interno della Regione con n. 14622 del 19 gennaio 2010).

238 Il testo della massima così dispone: "è illegittimo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 10, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale),

l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, 4 comma, dello statuto regionale Molise²³⁹, nella parte in cui, con riguardo agli enti, aziende ed agenzie regionali, prevede che il personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale, in riferimento agli artt. 117, 2 comma, lett. l), e 123 Cost. La sentenza 233/2006 ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 2° comma, legge regionale Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27, nella parte in cui prevede che «le nomine degli organi di vertice, individuali e collegiali, di amministrazione e di controllo degli *enti* dipendenti dalla regione, economici e non, dei consorzi, delle *agenzie*, compresi i componenti di comitati, di commissioni e di organismi *regionali* o interregionali nonché delle società controllate e partecipate dalla regione, in osservanza degli artt. 2449 e 2450 c.c., conferite dagli organi di direzione politica hanno una durata effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni», in riferimento all'art. 97 Cost.

Nella giurisprudenza costituzionale non sono mancate poi sentenze che hanno analizzato le possibili distorsioni legate alla gestione in forma privatistica di funzioni e servizi regionali. La Corte ha qualificato in senso "pubblicistico" i soggetti costituiti nelle forme delle società commerciali che utilizzano lo schermo del diritto privato per sottrarsi agli obblighi altrimenti incombenti sugli enti pubblici²⁴⁰. Seguendo una interpretazione oramai costante della Corte dei conti, e sulla scorta della nozione europea di "organismo di diritto pubblico", i giudici costituzionali hanno affermato che la natura pubblica o privata di un soggetto non dipende tanto dalla forma rivestita (ente o società), bensì dalla natura pubblicistica dello scopo perseguito e delle risorse utilizzate nello svolgimento delle attività. Ne consegue che in presenza di tali requisiti un ente, anche ove assuma la forma societaria, debba considerarsi pubblico, con effetti sulla finalizzazione dell'attività e sul regime delle responsabilità.

Quinto Conclusioni

L'indagine sugli enti, le agenzie e le società regionali acquisisce un ruolo del tutto particolare e rappresenta una cartina di tornasole attraverso cui traspare la reale consistenza dell'amministrazione

che aggiungendo il comma 11- bis all'art. 34 della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica), dispone che i consorzi di bonifica prevedono l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008, poiché risulta lesa il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

²³⁹ Approvato in prima lettura con deliberazione del consiglio regionale 19 luglio 2010, n. 184 e confermato in seconda lettura con deliberazione consiliare 22 febbraio 2011, n. 35.

²⁴⁰ Vedi Corte cost. 466/1993, con riferimento alla legittimità della sottoposizione al controllo della Corte dei conti degli enti pubblici trasformati in società per azioni a capitale totalmente pubblico, e Corte cost. 29/2006, n. 29, con riferimento alla possibilità di assimilare una società a capitale totalmente pubblico ad un ente pubblico in relazione al regime giuridico applicabile, giudicando non in contrasto con la Costituzione una norma di legge regionale che imponeva l'esperimento di concorsi pubblici per l'assunzione del personale.

regionale. La prima e significativa indicazione che si desume dal materiale esaminato riguarda il fatto che la regione Marche, come molte altre²⁴¹, ha accompagnato la riorganizzazione del sistema regionale dopo la riforma del Titolo V con il mantenimento di una fitta rete di organismi dipendenti dalla regione cui è stato demandato l'esercizio di rilevanti funzioni amministrative regionali.

Perdura, dunque, la tendenza alla proliferazione di strutture ed apparati di vario tipo, ora con la loro costituzione; ora con la proroga o la modifica di quelli esistenti; ora con l'acquisizione da parte della Regione di nuove partecipazioni in società di capitali. L'analisi della legislazione offre indicazioni sufficientemente univoche di un modello regionale di gestione di tali organismi, i quali prendono sempre le caratteristiche di amministrazioni autonome – seppure “controllate” – dalla Giunta attraverso la leva del controllo amministrativo e finanziario.

Se ne ricava un indizio della perdurante propensione delle regioni a non dismettere le proprie funzioni operative, ma a mantenerne accentrata una quota notevole e ad esercitarle per il tramite di propri enti strumentali, con la conseguenza che non si profila alcun irrealistico ridimensionamento dell'amministrazione regionale, come invece si sperava in attuazione della legge costituzionale 3/2001. Nello specifico, pur avendo sottoposto la propria amministrazione per enti e agenzie ad un'operazione di razionalizzazione e di riordino, le Marche hanno piuttosto operato per la creazione di enti unici regionali o per la loro soppressione, ma sempre attraverso una logica del riassorbimento a favore dell'amministrazione regionale e mai a favore di una devoluzione delle relative competenze agli enti locali.

In questo senso i provvedimenti di riordino e razionalizzazione potevano essere utilizzati per operare un balzo in avanti costruendo le basi per la creazione di un sistema amministrativo regionale comprendente tutti gli enti che insistono sul territorio della regione, non solo gli enti locali. Nelle leggi di razionalizzazione, ad esempio, la regione Marche esclude sempre di attribuire un ruolo rispettivamente nello sviluppo e nel diritto allo studio alle camere di commercio e alle università. Il sistema degli ERSU rappresenta forse uno dei settori nei quali si dovrebbero sperimentare forme di delega di funzioni alle università, attraverso un meccanismo che, intensificando il ruolo di indirizzo e controllo della regione, sfrutti la competenza e la capacità di gestione di queste politiche da parte delle singole università, le quali sono sicuramente i soggetti più idonei a gestirle perché in grado di conoscere la platea di coloro che usufruiscono delle prestazioni di diritto allo studio.

Un altro grande settore in cui operare riforme organizzative tendenti alla devoluzione delle competenze di gestione regionali è quello degli interventi abitativi. Il mantenimento di un ente di gestione unico regionale rappresenta non solo una inutile duplicazione, ma anche un fattore di confusione nell'esercizio delle competenze che in questo settore sono svolte insieme ai comuni. Basterebbe, anche in questo caso, lasciare che la regione svolga un ruolo di indirizzo e controllo sfruttando la competenza e la capacità di gestione delle politiche abitative da parte degli enti locali. Tali proposte di razionalizzazione vanno nella direzione della creazione di un sistema amministrativo territoriale che, nel rispetto dell'autonomia dei singoli enti, dovrebbe operare per un miglioramento della qualità delle prestazioni e promuova la garanzia dei diritti. In questo le regioni italiane sono ancora carenti.

Tuttavia, gli ostacoli alla innovazione non derivano solo dalle regioni. Di certo la razionalizzazione e l'innovazione delle amministrazioni locali trova un ostacolo nella condizione di “minorità” delle regioni e degli enti locali, i quali si trovano in una posizione di subordine rispetto allo stato quanto all'introduzione di innovazioni nella organizzazione della pubblica amministrazione. Il momento attuale è esemplificativo. Le regioni e gli enti locali sono stretti tra la mancanza di chiarezza dei propri compiti e il moltiplicarsi di adempimenti di natura burocratico-finanziaria che le continue leggi di revisione della spesa impongono e che drenano la possibilità di comportamenti innovativi e razionalizzatori.

²⁴¹ Sul punto vedi L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in *ISSIRFA*, <http://www.issirfa.cnr.it/3854,908.html>, 2007.

In fondo il modello organizzativo per enti, agenzie e società partecipate – che secondo la riforma del Titolo V avrebbe dovuto lasciare il passo a nuove strategie da realizzare in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – è una riproduzione a livello regionale di modelli organizzativi nazionali. Se anche l'autonomia – in tempi non di emergenza economica – potrebbe consentire alle regioni di introdurre soluzioni più innovative e avanzate, persiste il ruolo dello stato di guida dei processi di innovazione e di razionalizzazione, che alla fine impedisce alle regioni di compiere quel passo avanti in termini di creazione di un buon sistema amministrativo regionale.

Breve bibliografia

- Barone, G., *Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali*, Giuffrè, Milano, 1973.
- Casetta, E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Castelli, L., *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA, 2007, <http://www.issirfa.cnr.it/3854,908.html>
- Di Cosimo, G. (a cura di), *Statuti atto 2. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Eum, Macerata, 2007,
- Falcon, G., *Art. 118, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006.
- Gardini, G., *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2, 2010.
- Longo, E., *Regioni e diritti*, Eum, Macerata, 2007.
- Merloni, F., *Il ruolo della regione nella costruzione di una nuova amministrazione regionale*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, I, Giuffrè, Milano, 2012.
- Pastori, G., *Il governo regionale e locale*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Picchi, M., *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005.
- Sanviti, G., *Società finanziarie regionali*, in *Enc. giur.*, vol. XXIX, Roma, 2003.

QUADRO DELLE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI ENTI E AGENZIE
ERIK LONGO

Dati aggiornati al 15/12/2012

N.	LEGGE	TITOLO	ABR /VIG	ENTE AGENZIA SOCIETA'	ARGOMENTO	TIPOLOGIA DI LEGGE
1	LEGGE 31 ottobre 1974, n. 30	Costituzione collegio dei revisori dei conti negli Enti provinciali per il turismo e nelle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo.	ABR	Enti per turismo	Turismo	Legge di organizzazione
2	LEGGE 21 novembre 1974, n. 42	Autorizzazione a costituire una società per azioni denominata Finanziaria regionale per la promozione dello sviluppo economico delle Marche.	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Legge istitutiva
3	LEGGE 26 marzo 1975, n. 20	Nuove norme sull'ordinamento dell'Ente di Sviluppo nelle Marche.	ABR	Ente sviluppo Marche		Legge di organizzazione
4	LEGGE 11 marzo 1977, n. 8	Modifica alla legge regionale 21.11.1974, n. 42 concernente la finanziaria regionale per la promozione dello sviluppo economico delle Marche "Finanziaria Regioneale Marche".	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Legge di manutenzione
5	LEGGE 12 dicembre 1978, n. 25	Esercizio delle funzioni regionali in ordine all'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Umbria e delle Marche e ristrutturazione dell'Istituto.	ABR	Istituto zooprofilattico	Istituto zooprofilattico	Legge di organizzazione
6	LEGGE 20 novembre 1979, n. 37	Sovvenzione straordinaria alla s.r.l. Aerdorica per l'aeroporto delle Marche.	ABR	Società Aerdonica	Trasporti	Intervento straordinario di natura finanziaria

7	LEGGE 24 novembre 1979, n. 41	Ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente di Sviluppo nelle Marche.	ABR	Ente sviluppo Marche	Ente sviluppo	Legge di razionalizzazione
8	LEGGE 24 aprile 1980, n. 24	Organizzazione delle unità sanitarie locali.	ABR	USL	Sanità	Legge di organizzazione
9	LEGGE 26 marzo 1981, n. 9	Contributi all'Ente autonomo fiera di Ancona per la costruzione e la ristrutturazione di nuovi padiglioni fieristici.	ABR	Ente fiera	Fiere	Intervento straordinario di natura finanziaria
10	LEGGE 8 giugno 1981, n. 12	Interventi per l'aumento del capitale sociale e per il finanziamento di programmi di attività della Società Finanziaria Regionale Marche.	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
11	LEGGE 3 maggio 1982, n. 14	Costituzione del consorzio interregionale tra le Regioni Lazio, Marche, Toscana e Umbria per la formazione dei divulgatori agricoli in attuazione del regolamento del Consiglio delle Comunità Economiche Europee del 6 febbraio 1979, n. 270.	VIG	Consorzio divulgatori agricoli	Agricoltura	Legge istitutiva
12	LEGGE 29 novembre 1982, n. 39	Approvazione dello Statuto dell'ente autonomo fiera di Ancona.	ABR	Ente fiera	Fiere	Legge istitutiva
13	LEGGE 30 novembre 1982, n. 40	Approvazione dello statuto dell'ente autonomo della calzatura marchigiana già "Mostra mercato nazionale della calzatura Civitanova Marche - Montegranaro".	ABR	Ente calzatura	Sviluppo economico	Legge istitutiva
14	LEGGE 11 dicembre 1982, n. 43	Composizione e funzionamento della commissione di disciplina dell'unità sanitaria locale.	ABR	USL	Sanità	Legge di organizzazione
15	LEGGE 17 agosto 1983, n. 26	Contributi straordinari a favore della Società Aerdorica S.r.l.	ABR	Società Aerdonica	Trasporti	Intervento straordinario di natura finanziaria

1 6	LEGGE 25 ottobre 1983, n. 33	Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla Società Finanziaria Regionale Marche.		Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
1 7	LEGGE 7 marzo 1984, n. 7	Riordino del consorzio per la industrializzazione delle valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino.	ABR	Consorzi industrializzazione	Sviluppo economico	Legge di organizzazione
1 8	LEGGE 30 agosto 1984, n. 28	Modifica allo statuto dell'ente autonomo fiera di Ancona approvato con L.R. 29 novembre 1982, n. 39.	ABR	Ente fiera	Ente fiera	Legge di manutenzione
1 9	LEGGE 17 aprile 1985, n. 13	Norme per il riordinamento degli interventi in materia di bonifica.	VIG	Enti di bonifica	Acque	Legge di razionalizzazione
2 0	LEGGE 24 marzo 1986, n. 6	Partecipazione della Regione Marche alla costituenda società Aerdorica - Sogesam S.p.A.	VIG	Società Aerdonica	Trasporti	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 1	LEGGE 26 maggio 1986, n. 12	Rifinanziamento della L.R. 25 ottobre 1983, n. 33 concernente: "Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla Società Finanziaria Regionale Marche".	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 2	LEGGE 23 giugno 1986, n. 15	Partecipazione della Regione Marche alla costituenda società consortile denominata Centro merci intermodale delle Marche (CE.M.I.M.) concessione di contributi al Comune di Jesi per l'acquisto e l'urbanizzazione delle aree.	VIG	CEMIM	Sviluppo economico	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 3	LEGGE 28 luglio 1986, n. 21	Interventi straordinari per fronteggiare eccezionali necessità degli ERSU.	ABR	ERSU	Diritto allo studio	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 4	LEGGE 5 giugno 1988, n. 18	Contributi nelle spese di gestione del consorzio regionale tra gli Istituti autonomi per le case popolari delle Marche.	ABR	IACP	Abitazione	Intervento straordinario di natura finanziaria

2 5	LEGGE 29 luglio 1988, n. 32	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 23 giugno 1986, n. 15 riguardante: "Partecipazione della Regione alla costituenda società consortile denominata Centro Merci Intermodale delle Marche (Ce.M.I.M.)".	VIG	CEMIM	Trasporti	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 6	LEGGE 30 luglio 1988, n. 33	Contributi straordinari all'ente autonomo della calzatura marchigiana.	ABR	Ente calzatura	Sviluppo economico	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 7	LEGGE 22 agosto 1988, n. 35	Riordino dell'ente di sviluppo agricolo nelle Marche (ESAM).	VIG	ESAM	Agricoltura	Legge di razionalizzazione/riorganizz azione
2 8	LEGGE 1 settembre 1988, n. 37	Rifinanziamento della L.R. 25 ottobre 1983, n. 33 concernente: "Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla società Finanziaria Regionale Marche".	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
2 9	LEGGE REGIONAL E 25 luglio 1989, n. 15	Soppressione del Consorzio di Bonifica Montana del fiume Corno e Medio Nera (Norcia).	VIG	Enti di bonifica	Acque	Legge di razionalizzazione/soppressi one
3 0	LEGGE REGIONAL E 28 dicembre 1989, n. 30	Integrazione della L.R. 5 giugno 1988, n. 18 recante: contributi nelle spese di gestione del consorzio regionale tra gli istituti autonomi per le case popolari delle Marche	ABR	IACP	Abitazione	Intervento straordinario di natura finanziaria
3 1	LEGGE REGIONAL E 16 gennaio 1990, n. 2	Organizzazione Amministrativa degli Enti Regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU).	VIG	ERSU	Diritto allo studio	Legge di organizzazione
3 2	LEGGE 26 aprile 1990, n. 32	Rifinanziamento della L.R. 1 settembre 1988, n. 37 concernente: finanziamento dell'attività inerenti l'assistenza tecnica effettuata dalla Finanziaria Regionale Marche S.p.A.	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
3 3	LEGGE 16 luglio 1991, n. 17	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 21 novembre 1974, n. 42 "Autorizzazione a costituire una società	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria

		per azioni denominata Finanziaria Regionale per la promozione dello sviluppo economico delle Marche".				
3 4	LEGGE 31 luglio 1991, n. 25	Assistenza tecnica alle imprese attuata dalla società Finanziaria Regionale Marche S.p.A. rifinanziamento della L.R. 1 settembre 1988, n. 37.	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
3 5	LEGGE 2 marzo 1992, n. 15	Rifinanziamento della L.R. 1 settembre 1988, n. 37 concernente "Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla finanziaria regionale Marche SpA".	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
3 6	LEGGE 1 settembre 1992, n. 36	Modifica della L.R. 16 gennaio 1990, n. 2 "Organizzazione amministrativa degli enti regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU)".	VIG	ERSU	Diritto allo studio	Legge di organizzazione
3 7	LEGGE 15 gennaio 1993, n. 3	Trattamento di quiescenza e di fine servizio del personale delle aziende di promozione turistica.	VIG	APT	Turismo	Rapporto di lavoro
3 8	LEGGE 9 febbraio 1993, n. 8	Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla Finanziaria regionale Marche S.p.A.	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
3 9	LEGGE 27 dicembre 1993, n. 35	Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla Finanziaria Regionale Marche SPA.	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
4 0	LEGGE 1 febbraio 1994, n. 6	Promozione, tramite la Società Finanziaria Regionale Marche S.p.A, della costituzione di una Società per Azioni denominata interporto Marche S.p.A.".	VIG	Società interporto	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
4 1	LEGGE 3 aprile 1995, n. 29	Finanziamento per la partecipazione della Finanziaria Regionale Marche all'aumento del capitale sociale della società Tecnomarche e per sostenere l'attività di assistenza tecnica	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria

4 2	LEGGE 3 aprile 1995, n. 30	Rifinanziamento e modifica della L.R. 27 dicembre 1993, n. 35 "Finanziamento dell'attività inerente l'assistenza tecnica effettuata dalla Finanziaria Regionale Marche S.p.A."	ABR	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
4 3	LEGGE 12 aprile 1995, n. 33	Contributi straordinari a favore dell'Ente autonomo della calzatura marchigiana con sede in Civitanova Marche e dell'Ente Autonomo Fiera di Ancona per spese di funzionamento	ABR	Ente calzatura, ente fiera	Sviluppo economico	Intervento straordinario di natura finanziaria
4 4	LEGGE 12 aprile 1995, n. 43	Partecipazione della Regione Marche alla costituenda società regionale di garanzia per gli interventi nelle zone della Regione Marche non interessate dall'obiettivo 2 e dall'obiettivo 5B del Regolamento CEE 2052/88, modificato con regolamento CEE 2081/93.	VIG	Società sviluppo interventi	Sviluppo economico	Intervento straordinario di natura finanziaria
4 5	LEGGE 7 febbraio 1996, n. 5	Durata in carica dei Commissari Straordinari degli Enti dipendenti dalla Regione.	ABR	Enti vari	Generale	Legge di manutenzione/proroga
4 6	LEGGE 4 giugno 1996, n. 21	Contributi straordinari a favore degli enti autonomi della calzatura di Civitanova Marche e Fiera di Ancona a ripiano dei disavanzi pregressi.	ABR	Ente calzatura, ente fiera	Sviluppo economico	Intervento straordinario di natura finanziaria
	LEGGE 17 luglio 1996, n. 26	Riordino del servizio sanitario regionale	VIG	ARS	Sanità	Legge di organizzazione
4 7	LEGGE 19 agosto 1996, n. 37	Durata in carica dei Commissari straordinari degli enti dipendenti dalla Regione.	ABR	Enti vari	Generale	Legge di manutenzione/proroga
4 8	LEGGE 15 novembre 1996, n. 46	Contributi per l'attività inerente l'assistenza tecnica attuata dalla Finanziaria Regionale Marche S.p.A.	VIG	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria

4 9	LEGGE 19 novembre 1996, n. 48	Ordinamento dei Consorzi di sviluppo industriale	VIG	Consorzi di sviluppo industriale	Sviluppo economico	Legge istitutiva
5 0	LEGGE 14 gennaio 1997, n. 9	Istituzione dell'agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM). Soppressione dell'Ente di Sviluppo Agricolo delle Marche (ESAM). Istituzione delle consulta economica e della programmazione nel settore agroalimentare (CEPA).	VIG	ASSAM, ESAM, CEPA	Agricoltura	Legge di razionalizzazione/soppressi one e Legge istitutiva
5 1	LEGGE 3 marzo 1997, n. 20	Norme per l'organizzazione e la gestione dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche.	VIG	Istituto zooprofilattico	Istituto zooprofilattico	Legge di organizzazione
5 2	LEGGE 2 aprile 1997, n. 26	Modifica alla Legge Regionale 1 febbraio 1994, n. 6 concernente "Promozione, tramite la Società Finanziaria Marche S.p.A., della costituzione di una società per azioni denominata Interporto Marche S.p.A.".	VIG	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
5 3	LEGGE 1 agosto 1997, n. 48	Norme per il funzionamento dell'Autorità di bacino del Tronto.	VIG	Enti di bonifica	Acque	Legge di organizzazione
5 4	LEGGE 2 settembre 1997, n. 60	Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)	VIG	ARPAM	Ambiente	Legge istitutiva
5 5	LEGGE 7 novembre 1997, n. 64	Contributo straordinario alla Società Interporto Marche S.p.A.	VIG	Società interporto	Trasporti	Intervento straordinario di natura finanziaria
	LEGGE 9 novembre 1998, n. 38	Assetto delle funzioni in tema di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro.	VIG	ARMAL	Lavoro	Legge di organizzazione
5 6	LEGGE 18 gennaio 1999, n. 2	Costituzione della "Fondazione orchestra regionale delle Marche".	VIG	Fondazione orcherstrale	Musica	Legge istitutiva

57	LEGGE 1 giugno 1999, n. 16	Istituzione del Consorzio di sviluppo industriale del Fermano.	VIG	Consorzi di sviluppo industriale	Sviluppo economico	Legge istitutiva
58	LEGGE 1 giugno 1999, n. 17	Costituzione Società regionale di sviluppo.	VIG	Società regionale di sviluppo	Sviluppo economico	Legge istitutiva
59	LEGGE 7 giugno 1999, n. 18	Riordino dei Consigli di Amministrazione degli IACP e del Consorzio Regionale.	ABR	IACP	Abitazione	Legge di organizzazione
60	LEGGE 3 aprile 2000, n. 25	Norme per il funzionamento dell'Autorità di Bacino Interregionale dei fiumi Conca e Marecchia.	VIG	Enti di bonifica	Acque	Legge di organizzazione
61	LEGGE 3 novembre 2000, n. 27	Norme per l'acquisto di quote partecipative del capitale della Finanziaria regionale Marche SpA.	VIG	Finanziaria regionale	Finanziaria regionale	Intervento straordinario di natura finanziaria
62	LEGGE 13 marzo 2001, n. 6	Modificazioni ed integrazioni della Legge Regionale 3 marzo 1997, n. 20 concernente norme per l'organizzazione e la gestione dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche.	VIG	Istituto zooprofilattico	Istituto zooprofilattico	Legge di organizzazione
	LEGGE 20 giugno 2003, n. 13	Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale.	VIG	ASUR	Sanità	Legge di organizzazione
63	LEGGE 13 maggio 2004, n. 12	Fusione dei Consorzi di Bonifica dell'Aso, del Tenna e del Tronto.	VIG	Enti di bonifica	Acque	Legge di razionalizzazione/riorganizz azione
64	LEGGE 18 maggio 2004, n. 13	Norme concernenti le agenzie, gli enti dipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale.	VIG	Enti vari	Generale	Legge di razionalizzazione/riorganizz azione
65	LEGGE 13 luglio 2005, n. 17	Proroga organi degli enti dipendenti dalla Regione.	VIG	Enti vari	Generale	Legge di manutenzione/proroga
66	LEGGE 9 dicembre 2005, n. 29	Società per la valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale.	VIG	IRMA immobiliare marche	Abitazione	Legge istitutiva

6 7	LEGGE 16 dicembre 2005, n. 33	Modificazioni alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 17 recante: "Costituzione società regionale di sviluppo".	VIG	Società regionale di sviluppo	Sviluppo economico	Legge di organizzazione
6 8	LEGGE 16 dicembre 2005, n. 35	Riordino o soppressione di Enti e Agenzie operanti in materia di competenza regionale.	VIG	Enti vari	Generale	Legge di razionalizzazione/soppressione
6 9	LEGGE 11 luglio 2006, n. 8	Finanziamenti alla Società Aerodrica per la gestione dell'aeroporto di Falconara	VIG	Società Aerodrica	Trasporti	Intervento straordinario di natura finanziaria
7 0	LEGGE 4 dicembre 2008, n. 35	Riordino del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino	VIG	Consorzi di sviluppo industriale	Acque	Legge di razionalizzazione
7 1	LEGGE 17 marzo 2009, n. 6	Attività della società di gestione dell'aeroporto delle Marche. Legge regionale 24 marzo 1986, n. 6	VIG	Società aeroporto	Trasporti	Legge di organizzazione
7 2	LEGGE 12 ottobre 2009, n. 23	Modifica alla legge regionale 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)"	VIG	ARPAM	Ambiente	Legge di manutenzione
7 3	LEGGE 27 luglio 2010, n. 9	Proroga degli organi di enti e aziende operanti in materie di competenza della Regione e dei rappresentanti della Regione in associazioni culturali regionali	VIG	Enti vari	Diritto allo studio	Legge di manutenzione/proroga
7 4	LEGGE 25 ottobre 2010, n. 14	Soppressione dell'Ente regionale per le manifestazioni fieristiche (ERF)	VIG	Ente fiera	FIERE	Legge di razionalizzazione/soppressione
7 5	LEGGE 17 gennaio 2011, n. 1	Proroga degli Organi degli Ersu	VIG	ERSU	Diritto allo studio	Legge di manutenzione/proroga
7 6	LEGGE 10 febbraio 2011, n. 3	Modifica alla Legge regionale 17 gennaio 2011, n. 1 "Proroga degli Organi degli ERSU"	VIG	ERSU	Diritto allo studio	Legge di manutenzione/proroga
7 7	LEGGE 03 maggio 2011, n. 8	Ulteriori modifiche alla Legge regionale 17 gennaio 2011, n. 1 "Proroga degli organi degli ERSU" e proroga degli organi degli	VIG	ERSU ERAP		Legge di manutenzione/proroga

		ERAP				
7 8	LEGGES 17 giugno 2011, n. 12	Riordino degli enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP)	VIG	ERAP	Abitazione	Legge di manutenzione
7 9	LEGGES 06 luglio 2011, n. 13	Modifiche alle leggi regionali: 1° giugno 1999, n. 17 "Costituzione società regionale di sviluppo", 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)", 29 aprile 2011, n. 7 "Legge comunitaria regionale 2011"	VIG	ARPAM		Legge di manutenzione
8 0	LEGGES 13 dicembre 2011, n. 26	Ulteriore proroga degli Organi degli ERSU	VIG	ERSU	Diritto allo studio	Legge di manutenzione
8 1	LEGGES 04 giugno 2012, n. 18	Istituzione dell'ente regionale per l'abitazione pubblica delle Marche (ERAP Marche). Soppressione degli enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP) e modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36: "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative"	VIG	ERAP	Abitazione	Legge di razionalizzazione/soppressione e Legge istitutiva
8 2	LEGGES 29 giugno 2012, n. 22	Disposizioni per il personale dei consorzi di sviluppo industriale e modifica della legge regionale 15 novembre 2010, n. 16: "Assestamento del bilancio 2010"	VIG	Consorzi di sviluppo industriale	Sviluppo economico	Legge di razionalizzazione/riorganizzazione

CAPITOLO VII**AUTORITA' PREVISTE DALLO STATUTO - ISTITUTI REGIONALI DI GARANZIA**

FILIPPO BENELLI

Primo*Dati e normativa*

Il Titolo IX dello Statuto della Regione Marche prevede specificatamente l'istituzione di tre organismi di garanzia: il Difensore civico regionale (art. 52), il garante per l'infanzia e l'adolescenza (art. 53) e la Commissione pari opportunità. (art. 54). Accanto a questi tre istituti tipizzati esplicitamente nelle Statuto, l'art. 55 prevede che la Regione possa istituire altri organismi regionali indipendenti.

Le norme statutarie non forniscono la disciplina puntuale su nessuno di questi istituti, in armonia con la funzione svolta da tutti gli statuti regionali, che si limitano a fornire i principi sul funzionamento della Regione, delle sue strutture e articolazioni.

In merito al Difensore civico regionale, l'art. 52 si limita a indicare: le finalità e la sede. Il difensore civico, infatti, viene previsto *“al fin i assicurare la tutela dei diritti e degli interessi delle cittadine e dei cittadini, dei residenti e delle formazioni sociali, nei riguardi dei loro rapporti con l'amministrazione regionale”* ed ha sede presso il Consiglio regionale.

Lo Statuto prevede, altresì, che all'Ufficio del difensore civico sia garantita l'indipendenza, rimandando alla legislazione regionale la forma di elezione, le funzioni e le modalità di organizzazione e funzionamento. Occorrerà, quindi, analizzare la legislazione regionale (e non solo) per comprendere esattamente il funzionamento di questo istituto.

Considerazioni analoghe possono essere sviluppate in riferimento al garante per l'infanzia. Anche in questo caso, infatti, lo Statuto si limita a enunciarne le finalità (garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori) rinviando alla legge le modalità per l'elezione del garante, le funzioni e le modalità di organizzazione e funzionamento. Così come per il difensore civico, lo Statuto prevede espressamente che la legge, nel disciplinare l'ufficio del garante, dovrà garantirne l'indipendenza.

La stessa tecnica normativa è utilizzata per la Commissione pari opportunità. Anche per questo organismo, con sede presso il Consiglio regionale, lo Statuto si limita a indicare le finalità (ovverosia *“garantire le condizioni di effettiva parità a donne e uomini”*), rinviando alla legge ogni indicazione circa la composizione, le funzioni e le modalità di organizzazione e funzionamento.

Per quanto riguarda gli altri organismi regionali indipendenti previsti dall'art. 55, le indicazioni statutarie sono ancora più sintetiche. Si è di fronte a una norma per buona parte *“in bianco”*, che lascia piena autonomia al legislatore regionale nell'opera di individuazione di questi ulteriori organismi indipendenti.

Anche in questo caso, tuttavia, lo Statuto indica chiaramente le finalità che devono ispirare il legislatore regionale nell'individuazione di questi ulteriori organi: *“garantire l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi resi nell'interesse generale”*.

Un ulteriore tratto distintivo di tutti gli istituti regionali di garanzia previsti dal Titolo IX dello Statuto è l'espressa indicazione della loro sede, in tutti i casi *“presso il Consiglio – Assemblea legislativa regionale”*. Si tratta di una indicazione che, a prima vista può stupire. A fronte di disposizioni tanto sintetiche quale quelle del Titolo IX, perché prevedere in maniera puntuale la sede dell'Ente? In realtà la previsione ha una sua rilevanza: la sede presso il Consiglio regionale, infatti, risalta la natura *“di garanzia”* e quindi di *“imparzialità”* di questi istituti, cosicché indicare la loro sede presso il Consiglio regionale mira a rendere ancor più evidente la natura di *“garanzia”* di questi istituti.

Come già osservato, le norme statutarie si limitano a fornire alcuni principi che regolano gli istituti di garanzia, rinviando alla legislazione l'adozione di norme puntuali. Occorre, poi, ricordare come alcune delle leggi che saranno analizzate sono precedenti all'adozione del nuovo statuto regionale. Ciò in quanto taluni istituti erano già esistenti al momento dell'approvazione del nuovo statuto. Per questi, l'adozione del nuovo statuto ha, tutt'al più, dato linfa a interventi legislativi con cui è stata modificata o integrata la precedente legislazione.

E' il caso del difensore civico regionale (Ombudsman, per utilizzare la definizione anglosassone), istituito con la L.R. 29/1981. Le funzioni iniziali di questo soggetto erano originariamente limitate all'esecuzione di *“indagini sull'operato degli uffici dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici e di tutte le amministrazioni pubbliche in qualsiasi modo dipendenti dalla Regione, al fine di rilevarne eventuali irregolarità o ritardi e di suggerire mezzi e rimedi per la loro eliminazione”* (art. 2 L.R. 29/1981).

Si tratta di un organismo fin dall'inizio caratterizzato da un innegabile profilo di indipendenza e imparzialità, come emerge non solo dalle ampie maggioranze che erano previste dall'art. 3 per la sua elezione, ma anche dalla espressa previsione dell'art. 7 secondo cui *“il difensore civico regionale svolge il proprio incarico in piena indipendenza da ogni organo o ufficio della Regione”* con il *“diritto di accedere agli atti di ufficio concernenti le questioni sottoposte a sua indagine”*. Le regole e i principi che regolano la nomina del difensore civico son state, quindi, trasfuse nella L.R.

34/1996²⁴² che contiene, a livello generale, le “*norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione*”.

La lettura della legislazione regionale marchigiana successiva all’istituzione del difensore civico registra una graduale implementazione e specificazione nel tempo dei poteri attribuiti all’ufficio, tendenza questa presente anche nella legislazione delle altre regioni.

Si ricorda, a titolo di esempio, l’art. 3 della L.R. 9/2001 che, modificando la precedente L.R. 7/1985 (in materia di salvaguardia della flora marchigiana), ha introdotto l’art. 7 ter che prevede alcuni poteri sostitutivi attribuiti all’ufficio²⁴³.

Come si vedrà nelle pagine successive, tale ampliamento esponenziale di funzioni non è stato accompagnato da un aumento proporzionale delle risorse attribuite all’Organo. Questo dato pare coerente con le scelte di risparmio ed abbattimento dei costi pubblici, ma deve, in ogni caso, trovare bilanciamento nella necessità di assicurare risorse sufficienti all’esercizio di tutte le ampie funzioni attribuite a questo Ufficio.

Altre competenze del difensore civico sono specificate nella L.R. 2/1992 che ha regolato in maniera puntuale il diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla trasparenza dell’attività amministrativa regionale ai sensi della L. 241/90. L’art. 3, infatti, dispone espressamente che i soggetti che hanno esercitato inutilmente il loro diritto di accesso possano ricorrere al difensore civico della Regione in tutti i casi in cui venga escluso o limitato il loro diritto. In merito a questa specifica competenza, tuttavia, occorre rilevare come questa specifica competenza fosse già prevista a livello nazionale nell’art. 25 della legge 241/1990, cosicché la norma regionale altro non è che un’attuazione della competenza sancita dalla legge (statale) sul diritto di accesso.

Alcune ulteriori competenze del difensore civico erano state specificate con la L.R. 10/2002 in materia di misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell’inquinamento acustico. L’art. 10, infatti, attribuiva al difensore civico il potere di nominare un commissario *ad acta* in caso di inerzia nell’adozione dei provvedimenti previsti dalla legge. Tale competenza, tuttavia, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sent. 112/2004.

Invero, al di là di questo caso con cui la Corte costituzionale ha limitato le funzioni del difensore civico, l’analisi della legislazione regionale successiva evidenzia una chiara tendenza all’implementazione delle competenze di questo ufficio. Alcune di queste competenze sono state introdotte dapprima con norme generali e, solo successivamente, sono state regolate in maniera puntuale dalla legislazione successiva. E’ il caso degli interventi a sostegno dei diritti degli immigrati. La L.R. 2/1998²⁴⁴, infatti, prevedeva una serie di iniziative volte ad assicurare la tutela del diritto al lavoro, allo studio, alla formazione professionale, all’abitazione, alle prestazioni sociali e sanitarie; il superamento delle difficoltà sociali, culturali ed economiche anche attraverso forme di sostegno dell’associazionismo, etc.. Tali tutele erano rivolte a tutti gli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all’Unione Europea e le loro famiglie che risiedono o dimorano nel territorio marchigiano. L’art. 14, infatti, stabiliva il diritto di tali soggetti “*avvalersi dell’attività dei difensori civici*”.

La materia è stata nuovamente regolata con la L.R. 23/2008. La legge, infatti, disciplina nuovamente l’ufficio del difensore civico (capo II), introduce l’autorità per il rispetto dei diritti di adulti e bambini (capo I), l’ufficio del garante per l’infanzia e l’adolescenza (capo III) e l’ufficio di garante dei diritti dei detenuti (capo IV). Invero, tali nuovi organi, alcuni dei quali, come già

242 La legge, infatti, è applicabile anche all’elezione del difensore civico ai sensi dell’all. A

243 La legge, così come modificata dalla L.R. 9/2001 prevede, infatti, l’obbligo per i Comuni di istituire il registro delle piante abbattute senza autorizzazioni, disponendo che qualora i Comuni competenti non lo istituiscano nel termine previsto, il “*difensore civico regionale, previa diffida ad adempiere, nel termine di quindici giorni, possa nominare un commissario ad acta per l’istituzione del registro nei successivi sessanta giorni*”.

244 Legge ora abrogata dall’art. 13/2009.

ricordato, inglobano competenze in precedenza affidate al difensore civico non vengono istituiti inizialmente in maniera pienamente distinta. Infatti, l'art. 17 ha introdotto una norma transitoria che dispone che *“le funzioni dell'Autorità sono svolte dal Difensore civico regionale in carica alla data di entrata in vigore della presente legge fino al termine della VIII legislatura”*. La concentrazione in un'unica figura dei vari uffici previsti dalla L.R. 23 è stata confermata anche dopo la prima attuazione della legge. Il Decreto del Presidente dell'Assemblea Legislativa n. 22 del 30.07.2010 ha, infatti, concentrato la titolarità dei vari uffici (difensore civico, autorità per il rispetto dei diritti di adulti e bambini, etc.) in un unico soggetto.

Come è facile intuire, l'effettività di tali competenze è direttamente dipendente dalla adeguatezza delle risorse messe a disposizione dell'Ufficio. Non è stato possibile trovare una analisi comparativa circa l'adeguatezza delle risorse stanziare anno per anno, ma alcuni dati possono fornire un'idea piuttosto precisa sulle risorse utilizzate.

Tuttavia, è sostenuto che a livello generale, le risorse sia umane che finanziarie, messe a disposizione degli uffici del difensore civico, sono sufficienti per il buon funzionamento di questo servizio se si tiene conto dell'attuale stato dell'economia²⁴⁵. Nel caso della Regione Marche, tuttavia, si registra una tendenza parzialmente diversa, atteso che il budget assegnato per il 2011 si è dimostrato di un terzo inferiore di quanto sarebbe stato necessario.

Da una indagine comparata con le scelte adottate in altre Regioni evidenzia la scelta di modelli organizzativi diversi tra loro.

A fronte delle sempre maggiori competenze loro assegnate e, più che altro, a fronte della sempre maggiore fruizione dei loro servizi a favore dei cittadini, alcuni Difensori civici hanno richiesto negli anni risorse addizionali, soggette a fluttuazioni annuali in ragione delle previsioni di bilancio di ciascuna annualità.

In ogni caso, per quanto riguarda il personale, il suo numero è stabile o in riduzione²⁴⁶, in virtù della riforma della pubblica amministrazione in atto che ha introdotto limiti più severi alle spese per quanto riguarda le risorse umane. Secondo quanto si legge nella relazione sull'attività svolta dall'Ombudsman regionale nel 2011, i limiti di personale sono una delle concause della flessione dei fascicoli trattati ex novo nell'anno 2011 (-11,5% rispetto all'anno precedente) nel settore della Difesa civica²⁴⁷.

Per avere una idea più chiara del fenomeno, si riportano le cifre delle risorse stanziare nell'ultimo triennio per l'Ombudsman e, per una visione di insieme, si rapportano a quelle messe in bilancio per la commissione pari opportunità. Si sottolinea come la *quantità* delle competenze attribuite ai due Organi non sia facilmente raffrontabile anche se le funzioni dell'Ombudsman paiono assai più articolate, con la conseguente necessità per questo ufficio di disporre di maggiori risorse per farvi fronte.

245 Intervista del 6.6.2011 con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna

246 Cfr., sul punto, la relazione annuale del Difensore Civico della Regione Piemonte, disponibile all'indirizzo: www.consiglioregionale.piemonte.it

247 In merito a tale riduzione, nella relazione si precisa che: *“i motivi sono riconducibili a una serie di concause prima tra tutte quello dell'eccessivo turn over del personale dell'ufficio preposto che attualmente conta due unità di personale di cui solamente una è stata stabilizzata”*.

	2011	2012	2013
Pari opportunità	€ 44.000,00	€ 35.000,00	€ 27.104,00
Ombudsman	€ 159.700,00	€ 209.500,00	€ 209.500,00

Tabella di raffronto sulle risorse attribuite alla Commissione pari opportunità e all'Ombudsman nel triennio 2011 – 2013.

Più nel dettaglio, si ricorda che la L.R. 31/2001 regola l'ordinamento contabile regionale e gli strumenti di programmazione. In particolare, l'art. 15 specifica che nel bilancio regionale le spese siano classificate secondo aree di intervento, funzioni obiettivo e Unità previsionali di base (UPB). Con la L.R. 3/2008, la Regione ha posto le norme sull'organizzazione e il finanziamento delle autorità di garanzia indipendenti. Le disposizioni finanziarie erano contenute nell'art. 5 che, per l'anno 2008, prevedeva l'iscrizione in bilancio dei seguenti UPB:

- 1) UPB 1.05.01 per il difensore civico regionale;
- 2) UPB 1.05.03 per il CORECOM;
- 3) UPB 3.20.03 per la Commissione pari opportunità tra uomo e donna.

Con l'approvazione della L.R. 23/2008 le funzioni del difensore civico sono state oggetto di un significativo ripensamento. L'art. 1, infatti, istituisce l'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini – Ombudsman regionale, che svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'Ufficio del garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Ufficio del Garante dei diritti dei detenuti. Tale riorganizzazione determina anche un ripensamento delle UPB. La L.R. 23/2008, infatti, abroga i seguenti UPB:

- a) 1.05.01 (Difensore civico regionale);
- b) 5.30.07 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza).

L'art. 18 contiene le nuove disposizioni di spese per l'Autorità di garanzia, autorizzando una spesa pari a 78.000,00 euro per l'anno 2008.

Nel programma operativo 2012, le spese per il funzionamento dell'autorità di garanzia sono inserite nel capitolo 10501107 che prevede uno stanziamento di cassa per l'anno pari a 130.000,00 euro, a cui devono essere sommati i compensi e i rimborsi per le spese di missione di questo organismo, previste nel capitolo 10501108 per un totale di cassa di euro 102.270,39.

Per avere un'idea del volume di lavoro a cui l'Ufficio deve far fronte, possono essere riportati alcuni dati tratti dalla relazione del Difensore civico per l'anno 2011. Nell'anno 2001 i fascicoli aperti erano 171, nel 2011 ben 392. Si tenga presente che fino al 2008 i dati si riferiscono solo al difensore civico, dopo tale data anche dei fascicoli aperti dalle altre autorità previste dalla riforma del 2008.

Anno	Numero fascicoli aperti

2001	171
2002	224
2003	177
2004	187
2005	167
2006	230
2007	337
2008	320
2009	448
2010	443
2011	392

Tabella relativa ai fascicoli aperti per ciascun anno

Così come è stato riportato per il difensore civico, anche la commissione pari opportunità, prevista ora dall'art. 55 dello Statuto regionale, era un organo preesistente in costanza del precedente statuto regionale, essendo stata istituita con l'art. 1 della L.R. 9/1986²⁴⁸.

²⁴⁸ L'art. 3 della legge prevedeva che la commissione fosse composta da 20 donne, numero ora innalzato a 21 dalla L.R. 13/2010.

Invero tale Commissione è stata oggetto di molteplici interventi legislativi regionali. Nel corso di questa evoluzione dell'organo, una tappa importante è rappresentata dall'adozione a livello statale del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, previsto in una legge delega al Governo (art. 6 L. 246/2005) ed adottato con il D.Lgs. 198/2006.

Nel corso degli anni, infatti, si sono succeduti vari interventi legislativi regionali con cui le funzioni e lo stesso funzionamento della Commissione sono stati arricchiti di nuovi capitoli. Così, solo per fare alcuni esempi, la L.R. 23/2012 ha istituito, presso la commissione, la “*banca dati dei saperi delle donne*”, nella quale sono inseriti i *curricula* delle donne con comprovate esperienze di carattere scientifico, culturale, artistico, professionale, economico, politico, che lavorano o risiedono nelle Marche. Secondo le intenzioni della legge, la banca dati dovrebbe favorire la divulgazione di competenze femminili in occasione di proposte di designazioni e nomine di spettanza della Regione.

Quanto agli stanziamenti riservati alla Commissione, il programma operativo 2012 gli riserva il capitolo 10501112, attribuendogli uno stanziamento di cassa pari a euro 37.877,18.

Accanto alla specificazione delle competenze delle autorità di garanzia previste dallo Statuto, nel corso degli anni sono proliferati altri organi, commissioni, etc., alcuni in attuazione di specifici provvedimenti legislativi statali, altri di creazione propriamente regionale.

Alla prima categoria deve essere ricondotto, ad esempio, il Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM). Infatti con la legge 249/97 è stata istituita l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), prevedendo – al contempo – la costituzione a livello regionale di organismi decentrati a cui sono attribuite anche rilevanti funzioni di governo, garanzia e controllo nel settore della comunicazione.

Nella regione Marche il CORECOM è stato istituito con L.R. 8/2001, che gli ha attribuito funzioni di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale. È organo funzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e di consulenza della Giunta e del Consiglio regionali. Invero, per quanto riguarda le funzioni del CORECOM, la regolazione regionale non è sufficiente a darne un quadro completo. Infatti, accanto alle funzioni descritte nella legge istitutiva e comunque dalla disciplina regionale, occorre rivolgere l'attenzione anche alla normativa nazionale ed ai provvedimenti dell'AGCOM e del Ministero delle comunicazioni per avere un quadro completo delle funzioni oggi attribuite a questo organo. Il quadro complessivo che ne scaturisce vede il CORECOM impegnato su molteplici fronti funzionali. Il CORECOM, infatti, formula delle proposte di parere sullo schema di piano nazionale di assegnazione e di ripartizione delle frequenze e sul progetto di rete televisiva senza risorse pubblicitarie; esprime un parere preventivo alla Giunta e al Consiglio regionale sul programma di cui all'articolo 4 della legge regionale 6 agosto 1997, n. 51; verifica l'utilizzo delle agevolazioni ivi previste; esprime parere sui piani di programmi predisposti dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, sulle proposte di legge regionale disciplinanti in tutto o in parte la materia rientrante nel settore delle comunicazioni ed esprime ogni altro parere richiesto dagli organi regionali o previsto da leggi e regolamenti in materia di comunicazioni. Formula, altresì, proposte alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ed ai concessionari privati in merito alle programmazioni radiofoniche e televisive trasmesse in ambito nazionale e locale, formula proposte ed esprime pareri sulle forme di collaborazione fra la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e le realtà culturali e informative della regione, nonché sui contenuti delle convenzioni che possono essere stipulate in ambito locale con i concessionari privati ed assume ogni opportuna iniziativa nell'ambito delle attività di formazione e di ricerca sui temi e problemi dell'informazione e della comunicazione a livello regionale e locale. Propone alla Regione iniziative atte a stimolare e sviluppare la formazione e la ricerca sulla comunicazione radiotelevisiva, regola l'accesso radiofonico e televisivo regionale (cfr. L. 103/1975), effettua attività di monitoraggio dei telegiornali locali, nonché dei programmi di informazione e di comunicazione politica, per il rispetto del pluralismo politico-istituzionale ai fini di una corretta applicazione della *par condicio* ai sensi dell'art. 1 della L. 28/2000.

I modi di esercizio delle funzioni ad esso delegato in forza di apposite convenzioni sono stabilite da un apposito regolamento dell'Autorità emanato ai sensi dell'art. 1 della 249/1997. Tra queste competenze troviamo la vigilanza in materia di tutela dei minori nell'ambito radiotelevisivo locale, l'esercizio del diritto di rettifica e vigilanza sulla pubblicazione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione in ambito locale. Quanto ai servizi resi direttamente ai cittadini, una particolare importanza riveste la competenza ad esperire il tentativo di conciliazione nelle controversie tra gli utenti e i gestori dei servizi di Telecomunicazioni.

Per l'esercizio delle sue funzioni, il CORECOM si avvale di un'apposita struttura di supporto individuata all'interno delle Autorità Indipendenti dell'Assemblea legislativa.

Un altro organo previsto dallo Statuto regionale (art. 40) è il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL), definito dalla stessa norma come l'*"organismo di consultazione delle organizzazioni più rappresentative del mondo economico e del lavoro"*. Anche in questo caso, come per gli organi di garanzia, lo Statuto rinvia alla legge l'identificazione della disciplina relativa alla composizione del CREL e alle sue puntuali funzioni disponendo, tuttavia, che in alcuni casi sia previsto un parere obbligatorio di questo organismo.

Il CREL è stato istituito con la L.R. 15/2008. L'art. 4 ne descrive le funzioni (tra cui: l'iniziativa delle leggi regionali; il parere obbligatorio al Consiglio regionale sulle proposte concernenti il bilancio di previsione e gli altri atti di programmazione economico-finanziaria compresi quelli in materia di tributi e tariffe regionali; gli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale etc.).

Si segnala la composizione dell'organo, che appare piuttosto numerosa anche in riferimento alle sue effettive competenze e che, probabilmente, potrebbe essere oggetto di una maggiore riflessione. Ai sensi dell'art. 2 della legge istitutiva, infatti, il CREL è composto da: otto rappresentanti dei lavoratori dipendenti; tre rappresentanti delle imprese industriali; due rappresentanti delle imprese agricole; due rappresentanti delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi; tre rappresentanti delle imprese artigiane; due rappresentanti delle imprese cooperative; un rappresentante del terzo settore e dell'economia solidale; due rappresentanti delle associazioni dei consumatori; un rappresentante dell'Associazione bancaria italiana e un rappresentante dell'Unione delle Camere di commercio delle Marche. La composizione è stata ulteriormente implementata dall'art. 19 della L.R. 16/20120 che ha aggiunto un rappresentante degli ordini e collegi professionali, regionali e provinciali.

Secondo *Giurisprudenza*

Il numero degli organismi e le ampie funzioni affidate non consentono una disanima completa della giurisprudenza in materia. Tuttavia, vi sono alcune linee di fondo che si possono ricavare dalla stessa giurisprudenza costituzionale ed amministrativa utili a elaborare alcune tracce di razionalizzazione.

E' significativa la giurisprudenza costituzionale sul potere sostitutivo. Basti pensare alle sentt. 43 e 69 del 2004 e alla sent. 112 dello stesso anno (che riguarda direttamente la legislazione marchigiana sul difensore civico). In queste decisioni la Corte costituzionale ha sancito alcuni principi fondamentali in materia di potere sostitutivo; principi – quindi – di diretto impatto su alcune rilevanti competenze del difensore civico. Secondo la Corte costituzionale, infatti, il sistema di poteri sostitutivi delineato dall'art. 120 Cost. *"non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi e in particolare non preclude che la legge regionale, disciplinando materie di propria competenza, possa anche stabilire, in caso di inadempimento o inerzia dell'ente locale competente, poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti obbligatori per legge, nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia, costituzionalmente garantita, degli enti locali"*. Si tratta, evidentemente, di principi che limitano direttamente la legislazione regionale, a cui è fatto obbligo, laddove preveda istituti di sostituzione,

di definire i presupposti sostanziali e procedurali all'esercizio del potere sostitutivo (Corte cost. 338/1989). Altro limite rivolto alla legislazione regionale riguarda i casi in cui può essere introdotto un potere sostitutivo. Infatti, non ogni funzione amministrativa può essere oggetto di sostituzione, ma solo quelle che riguardano il compimento di attività "prive di discrezionalità" e quindi obbligatorie per la cura di interessi superiori (in questo senso, Corte cost. 177/1988).

Quanto ai soggetti che possono esercitare il potere sostitutivo, i principi costituzionali individuati nelle sentenze Corte cost. 460/1989, 342/1994 e 313/2003 impongono che il potere sostitutivo sia esercitato, in ogni caso, da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione. In ogni caso, la legge regionale deve prevedere congrue garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione (Corte cost. 416/1995 e 53/2003).

Nella sent. TAR Calabria 133/2007 il Giudice amministrativo chiarisce che il difensore civico è un organismo preposto a svolgere, oltre ad una funzione di *advocacy*, cioè di difesa tecnica degli amministrati, anche un ruolo di mediazione e quasi di tramite tra governanti e governati. Tali competenze sono, in parte, assicurate dalla peculiarità del rapporto che lega il titolare dell'ufficio con l'ente regionale. Il difensore civico, infatti, è una *"figura che non stipula un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione, ma la cui nomina trae origine dal conferimento di un incarico pubblico a termine, e che non viene a trovarsi in rapporto di subordinazione gerarchica rispetto ad altri organi della p.a., assumendo dunque le proprie determinazioni in completa autonomia"* (TAR Calabria 133/2007).

La verifica di questi limiti ha determinato l'annullamento parziale della L.R. 10/2001 che aveva attribuito nuove competenze al difensore civico in materia di risparmi energetico. La Corte, infatti, riprendendo una sua precedente giurisprudenza (460/1989, 352/1992 e 313/2003) ricorda che i poteri sostitutivi in ambito regionale *"sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi"* con ciò escludendo la legittimità costituzionale di analoghi poteri attribuiti, in materia di risparmio energetico, al difensore civico.

La decisione è l'occasione per la Corte costituzionale per ripercorrere il ruolo istituzionalmente attribuito al difensore civico dalla Costituzione e dalla legislazione statale. Secondo la Corte, il difensore civico è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., dei previsti comitati regionali di controllo, *"ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nonché da alcune leggi regionali successive"*.

La Corte precisa, poi, che anche il difensore civico della Regione Marche rientra in questo schema, poiché ha il compito precipuo di vigilare, a tutela di cittadini, enti e formazioni sociali, sull'imparzialità e sul buon andamento degli uffici dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali e delle amministrazioni pubbliche dipendenti dalla Regione, al fine di rilevarne eventuali *"irregolarità o ritardi"* e di *"suggerire mezzi e rimedi"* per la loro eliminazione. La Corte esclude, quindi, che al difensore civico possano essere attribuiti poteri sostitutivi *"che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni"*.

Nonostante questi limiti, l'attività degli organi analizzati copre molti settori dell'amministrazione regionale. Questo dato suscita innanzitutto alcune perplessità già a livello generale.

In materia di attività amministrativa delle regioni, infatti, la modifica dell'art. 118 Cost. ex L.C. 3/2001 avrebbe dovuto determinare una importante trasformazione delle regioni e delle loro articolazione e/o enti. Tale norma, come osservato più volte dalla dottrina, avrebbe, infatti, dovuto rappresentare un momento di evoluzione del modello regionale italiano nella direzione della compiuta trasformazione delle regioni in enti di indirizzo politico amministrativo.

Secondo questo schema, i compiti di amministrazione diretta delle Regioni e delle loro articolazioni avrebbero dovuto essere trasferiti per la gran parte a favore degli enti locali subregionali.

I principi ora ricordati mettono in luce un evidente discostamento tra il modello Costituzionale e il modello regionale che fino a quel momento era stato delineato dalla Costituzione. Tuttavia le Regioni, e tra queste anche la Regione Marche non si sono adeguate alle nuove direttrici provenienti dal dettato costituzionale, ma anzi hanno – se possibile - accresciuto le loro competenze amministrative, anche grazie all'istituzione stataria e non di ulteriori organismi. Basti ricordare il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni previsto dall'art. 24 bis della L.R. 20/2001.

Il risultato di questo proliferare di organi ha dato luogo a un quadro di luci ed ombre, nonostante i tentativi di razionalizzazioni messi in campo negli ultimi anni.

Il riferimento è alla L.R. 23/2008 che, come ricordato nelle pagine precedenti, ha ridisciplinato l'ufficio del difensore civico regionale e alla L.R. 3/2008. Tale ultimo provvedimento pare di particolare interesse, in quanto riconduce a una legislazione comune il funzionamento amministrativo dell'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale; della Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna e del COREOM.

Tale sforzo di armonizzazione, tuttavia, non ha portato anche a una deflazione del numero di questi soggetti e neppure alle loro competenze amministrative secondo il modello delineato nella giurisprudenza costituzionale già ricordata. Infatti le finalità di razionalizzazione delle autorità di garanzia è perseguita attraverso l'individuazione di una struttura amministrativa *ad hoc* (art. 2 L.R. 3/2008) è l'istituzione, ad opera del successivo art. 3, della Conferenza delle Autorità di garanzia indipendenti al fine di assicurare il coordinamento e l'integrazione funzionale delle medesime Autorità.

Alcuni sforzi di razionalizzazione regionale, tuttavia, si scontrano con provvedimenti legislativi statali e con alcune linee guida provenienti dalla normazione sovranazionale.

In particolare, l'attività del difensore civico regionale è stata incisa significativamente dall'art. 11 del D.Lgs 267/2000 (TU delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dalla L. 191/2009 (Finanziaria 2010). L'art. 2, comma 186 della finanziaria 2010, infatti, prevede la soppressione del difensore civico comunale ammettendo che *“le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune”*. Tale norma ha anticipato la soppressione già prevista per il 2011.

La valutazione di questa soppressione sul modello regionale marchigiano non è positiva, poiché *“ha avuto un effetto devastante nella Regione Marche, con una presenza residuale di alcune figure ancora presenti in alcuni centri della regione (Pesaro, Carpegna, Jesi, Loreto, Fabriano, Montemarciano, Corinaldo, Civitanova Marche, Macerata, Fermo, San Benedetto del Tronto) disseminate a ‘macchia di leopardo’²⁴⁹*.

Anche la mancanza delle convenzioni previste dalla Finanziaria 2010 ha determinato non pochi problemi. Infatti, *“in assenza di qualsivoglia decisione in riguardo, nella Regione Marche attualmente tutti gli esposti e i ricorsi dei cittadini avverso le pubbliche amministrazioni locali e provinciali, prive di difensore civico, vengono ‘impropriamente’ risolte dall’Ufficio Difesa Civica Regionale”²⁵⁰*. La carenza di copertura giuridica di un tale trasferimento di competenze è stata affrontata facendo leva su quanto stabilito dalla L.R. 23/2008 mediante una formula più vicina alla *moral suasion* che al vincolo giuridico. Nell'ipotesi in cui il difensore civico regionale operi in luogo di figure analoghe in ambito subregionale, la decisione dell'ufficio viene preceduta dalla precisazione che *“la l.R. 23/2008 consente al Difensore Civico Regionale di intervenire nei soli*

249 In questi termini si esprime la *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini 2010*”, relazione elaborata ai sensi dell'art. 5 della L.R. 2008.

250 Ancora *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini 2010*”, relazione elaborata ai sensi dell'art. 5 della L.R. 2008.

confronti dell'amministrazione di appartenenza e dei suoi enti dipendenti, si confida comunque nella leale collaborazione istituzionale tra enti e istituzioni".

Per quanto concerne l'attività dell'Ufficio del garante per l'infanzia e l'adolescenza istituito dall'art. 10 della L.R. 23/2008, la *"relazione speciale del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza sul fenomeno del maltrattamento ed abuso a danno dei minori"* presentata nel gennaio 2010 mette in luce le due direttrici in cui, concretamente, si è svolta l'attività di questo organismo. Da una parte, infatti, l'ufficio ha evidenziato le criticità in materia attraverso uno studio epidemiologico regionale del fenomeno del maltrattamento, la costituzione di *equipes* specialistiche per la presa in carico delle vittime nonché l'elaborazione di linee guida regionali. Sull'altro versante, l'ufficio ha promosso una attività di formazione e informazione dell'intero corpo docente della scuola marchigiana, in applicazione dei principi costituzionali di prevenzione. Una tale attività, evidentemente, non può esaurirsi al mero ambito scolastico, ma deve necessariamente coinvolgere le agenzie che gravitano attorno al pianeta infanzia ed adolescenza (le associazioni di volontariato, l'ASUR, i consultori, etc.) .

Parimenti efficace pare essere la relazione del Garante dei diritti dei detenuti, che consente una analisi approfondita sui vari aspetti del problema carcerario nelle Marche, così da consentire agli organi e uffici a vario titolo competenti di poter adottare tutte le azioni necessarie a risolvere o, più realisticamente, a migliorare la condizione dei detenuti. In particolare, la relazione del 2010²⁵¹ mette in luce i problemi più urgenti della popolazione carceraria marchigiana. Problema, questo, che ricopre particolare attualità in considerazione della recente condanna in materia dello Stato italiano da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Terzo

Modalità di razionalizzazione e conclusioni

L'analisi delle autorità previste esplicitamente dallo Statuto e quelle sorte successivamente in forza di esso (si ricorda che l'art. 55 consente l'istituzione di altri organismi regionali indipendenti) evidenzia un apprezzabile aumento del numero degli organi e delle relative strutture.

L'effetto è talvolta distorsivo poiché tale proliferazione determina, da una parte, un potenziale aumento della spesa pubblica per il moltiplicarsi delle strutture e, dall'altra, la costituzione di strutture inadeguate e quindi non rispondenti ai principi di buona e corretta amministrazione sanciti dall'art. 97 Cost. in forza dei continui tagli ai bilanci delle Regione (così come avviene per tutti gli Enti pubblici).

L'indagine sulle autorità previste dallo Statuto porta alle stesse conclusioni di quelle formulate in riferimento alle agenzie e società regionali. Nonostante la riforma del Titolo V e l'approvazione del nuovo statuto regionale, il modello "amministrativo" regionale non è sostanzialmente cambiato, ma anzi ha visto proliferare il numero e le competenze delle autorità di garanzia che forse richiederebbe un ripensamento dell'intero modello.

Sicuramente provvedimenti legislativi volti a uniformare almeno alcuni aspetti di questi uffici, come è avvenuto per le ricordate norme sulla nomina dei membri di tali organismi, ha il merito di semplificare la legislazione regionale introducendo dei meccanismi di tutela sia della capacità professionale, sia dell'imparzialità di chi ricopre quegli uffici. Un accorpamento, anche solo parziale, delle competenze di almeno alcuni degli organismi oggi in essere parrebbe maggiormente rispondente ai principi di economicità dell'azione amministrativa. Su questo aspetto, lo stato dell'arte relativo alle Autorità previste dallo Statuto appare più immaturo rispetto a quello che ha interessato negli ultimi anni gli enti, le aziende e le agenzie ex art. 47 dello Statuto, in relazione ai quali si è assistito a una seppur parziale riduzione del numero di enti, del personale e degli incarichi esterni, etc.

²⁵¹ Secondo le ricerche effettuate, la relazione del 2010 è, ad oggi, l'ultima in materia.

Un primo passo potrebbe essere rappresentato dalla definitiva fusione in un unico ufficio del Difensore civico, del garante per l'infanzia e l'adolescenza e del garante dei diritti dei detenuti che già la norma transitoria contenuta nella L.R. 23/2008 prevedono debbano provvisoriamente confluire nell'Ufficio del difensore civico.

Bibliografia essenziale

- D.BORGONOVO RE, Il difensore civico nell'ordinamento italiano: origine ed evoluzione dell'istituto, Edizioni delle autonomie locali, 2010;
- N.OLIVETTI RASON – L.STRUMENDO (a cura di), Il difensore civico: tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza, Cedam, 1997;
- S.CALZOLAIO – B.MALAISSI (a cura di), Co.re.com. Nuove Funzioni e ruolo istituzionale, EUM, 2011;
- G.BARDINI, L'attività conciliativa del Corecom, in Le istituzioni del federalismo 2008, 851 ss.;
- P.CARETTI, L'incerta identità dei COREOM, in Le Regioni 2010, 497 ss..

CAPITOLO VIII

CORECOM

ELISA CESARETTI

Primo

Dati e normativa

Dati e normativa statale

Nel quadro della regolamentazione e del controllo del settore delle comunicazioni, i Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom) svolgono un ruolo troppo spesso erroneamente sottovalutato. Si tratta, invece, di un ruolo di governo, di garanzia e di controllo del sistema delle comunicazioni sul territorio regionale.

Prima però di addentrarci nell'analisi del ruolo e delle funzioni degli attuali Corecom - analisi, lo si ricorda, che costituisce lo scopo di questo breve studio - appare inevitabile soffermarsi rapidamente anche su quella che è stata la genesi e l'evoluzione di tali organismi.

Gli attuali Corecom nascono, come noto, ad opera del legislatore del 1997 (l. n. 249/1997, meglio nota come legge Maccanico), ma hanno alle spalle una lunga esperienza, nel corso della quale, in vario modo, ha preso corpo il tentativo di assicurare alle Regioni un qualche ruolo nel settore qui considerato, sebbene in base all'assetto costituzionale precedente alla riforma del 2001, l'esercizio della potestà legislativa in tale settore fosse riservato in via esclusiva allo Stato.

In particolare, tale problema si pose a partire già dalla metà degli anni '70, in coincidenza con il completamento dell'ordinamento regionale e la costituzione delle Regioni a statuto ordinario. Come enti politici, cioè rappresentativi degli interessi delle comunità regionali, esse, anche se prive di formali competenze in materia di informazione, rivendicarono fin da subito uno spazio nella gestione di quello che allora era il mezzo di comunicazione più rilevante e assoggettato ad un regime di monopolio pubblico, ossia la radiotelevisione.

Un'aspirazione che trovò eco anche nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale che, nel tempo, ha riconosciuto crescenti spazi all'intervento normativo delle Regioni nella materia delle comunicazioni. In particolare la mente corre alla prima, pionieristica sentenza in materia radiotelevisiva, ossia alla n. 59 del 1960²⁵², ma anche alla n. 105 del 1972²⁵³ e alla n. 225 del 1974²⁵⁴, le quali hanno avviato un'opera di progressiva erosione delle attribuzioni riservate allo Stato nell'attività radiotelevisiva, tramite la formulazione di un invito al legislatore. In tali pronunce, infatti, la teorizzazione del principio del pluralismo informativo si traduceva nell'invito al legislatore ad aprire la disciplina del monopolio a tutte le espressioni del pluralismo, sia a quelle sociali che a quelle istituzionali. Un invito che il legislatore accolse con l'approvazione della prima legge organica del settore, la l. n. 103 del 1975, la quale, oltre a riconoscere alle Regioni il potere di designare una parte dei membri del Consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica, istituì, all'art. 5, i Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo (Corerat). Composti da nove membri e nominati dal Consiglio regionale, essi vennero concepiti come organi di consulenza delle Regioni stesse in materia di informazione radiotelevisiva, con poteri di proposta in ordine alla programmazione regionale della Rai, nonché con il compito di disciplinare il c.d. diritto di accesso, sempre a livello regionale, sulla base delle regole generali fissate al riguardo dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi.

Gli sviluppi successivi del sistema radiotelevisivo porteranno, quindici anni più tardi, all'abbandono del modello a monopolio pubblico e all'avvio di un sistema pubblico-privato, grazie all'approvazione di una seconda legge di sistema, la legge n. 223 del 1990. Per ciò che riguarda i Comitati regionali, questa svolta non comporterà, in realtà, delle grandi novità, anche se assegnerà loro particolari compiti. Ad essi, infatti, l'art. 7 attribuiva ulteriori funzioni, le quali funzioni erano strettamente legate all'esercizio di determinati compiti da parte delle Regioni: si pensi all'espressione di un parere sullo schema di piano di assegnazione delle frequenze o alla definizione dei contenuti di eventuali forme di collaborazione tra la Rai e le Regioni in ordine alla programmazione locale della concessionaria pubblica. Ma per il resto nulla cambiava. Va, peraltro, segnalata una novità, destinata ad essere successivamente sviluppata sul versante dei rapporti tra i Comitati, il Garante per l'editoria e la radiotelevisione e il Ministero di settore. Si prevedeva, infatti, che questi ultimi due soggetti avrebbero potuto avvalersi dei Comitati per lo svolgimento delle loro funzioni. Tuttavia, il ricorso all'istituto dell'avvalimento non avrebbe comportato alcuna sostanziale modificazione nel ruolo complessivamente modesto ricoperto dai Comitati nel precedente sistema radiotelevisivo. Un ruolo che non muterà significativamente neppure in seguito all'attribuzione ai Comitati di ulteriori compiti: come la vigilanza sulla destinazione della pubblicità degli enti pubblici (l. n. 422 del 1993), o la vigilanza ed il controllo in tema di rispetto delle regole dettate per le campagne elettorali (l. n. 515 del 1993). Ma ciò non deve stupire se si tiene conto della natura

252 Corte cost. 13 luglio 1960, n. 59, in www.giurcost.it

253 Corte cost. 15 giugno 1972, n. 105, in www.giurcost.it

254 Corte cost. 10 luglio 1974, n. 225, in www.giurcost.it

altrettanto modesta delle competenze riconosciute alle Regioni nel campo dell'informazione radiotelevisiva. Competenze non radicate in alcuna espressa disposizione costituzionale, ma meramente concesse dal legislatore nazionale. Nonostante ciò, l'esperienza maturata in questo periodo segnalava già, al di là del quadro delle competenze formali in materia, l'esigenza di articolare sul territorio l'esercizio di funzioni altrimenti difficilmente governabili dall'autorità centrale.

Se sin qui si può ragionevolmente affermare che l'evoluzione dei Comitati stava avvenendo nel segno della continuità, un cambiamento di grande rilievo si sarebbe a breve avuto con l'approvazione della legge n. 249 del 1997, che istituisce, come noto, sia l'Autorità garante per le comunicazioni sia i nuovi Comitati regionali per le comunicazioni. In particolare, l'art. 1, comma 13 della legge Maccanico, in parallelo alla concentrazione in capo all'Agcom delle competenze relative all'intero sistema - comprensivo di stampa, radiotelevisione e servizi di telecomunicazione -, concepisce i Comitati come organi destinati a svolgere anch'essi compiti ad ampio raggio, anche se a livello locale. Recita, infatti, la citata disposizione che *“riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio, al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi”*. Si accentua dunque la natura di questi organi in una sorta di amministrazione comune, che ha come referente in parte le Regioni e in parte l'Autorità di garanzia nazionale. Siamo, pertanto, lontani dalla previsione di una mera facoltà di avvalersi dei Comitati, che diventano, invece, strumenti necessari al migliore svolgimento a livello regionale dei compiti dell'Autorità. Così come siamo lontani dall'attribuzione ad essi solo di specifiche funzioni, risultando dalla dizione utilizzata dal legislatore la potenziale estensione dei compiti dei Corecom a tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo rientranti nella responsabilità dell'Autorità nazionale.

Secondo un originale modello organizzativo che tiene conto della natura composta dei compiti che sono chiamati a svolgere (in parte per conto delle Regioni, in parte per conto dell'Autorità), si prevede che i Corecom vengano istituiti con legge regionale, ma sulla scorta di alcuni principi comuni, da definirsi d'intesa tra l'Autorità e la Conferenza permanente Stato-Regioni. Principi relativi ai requisiti dei membri, alle cause di incompatibilità e alle modalità organizzative e di funzionamento dell'organo. Inoltre, lo strumento per procedere al decentramento delle competenze dell'Autorità ai Comitati viene individuato nella delega, rimettendo ad un apposito regolamento la puntuale enumerazione delle funzioni da decentrare, regolamento anche esso da adottare d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Per una serie complessa di ragioni, tuttavia, il decollo dei nuovi Comitati regionali per le comunicazioni è stato particolarmente lento e laborioso, tanto che soltanto nel 2008 - undici anni dopo l'approvazione della legge Maccanico - potrà dirsi finalmente conclusa la fase regionale istitutiva (nello specifico, l'ultima Regione che nel 2008 ha provveduto ad istituire il Corecom è stata la Sardegna, con la l. reg. n. 11).

Da tempo, invece, si è completata la fase degli adempimenti gravanti sull'Autorità nazionale di garanzia: così con la delibera n. 52 del 1999 sono stati adottati gli indirizzi generali destinati a guidare l'attività dei legislatori regionali e con la delibera n. 53 dello stesso anno è stato adottato il regolamento per la definizione delle funzioni delegabili. Infatti, i Comitati regionali per le comunicazioni, al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono titolari tanto di funzioni proprie tanto di funzioni delegate, intendendosi per *“proprie”* quelle conferite loro dalla legislazione statale, regionale e delle province autonome e per *“delegate”* le funzioni di competenza dell'Autorità che vengono loro delegate dalla Autorità stessa, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, per consentirne un migliore esercizio.

Della delibera n. 52 è da sottolineare, soprattutto, l'intento di assimilare, per quanto possibile, la disciplina istitutiva dei Corecom - per ciò che riguarda, in particolare, la nomina dei membri, i loro requisiti tecnico-professionali e quelli concernenti la loro autonomia e indipendenza - a quella contenuta nella l. n. 249 del 1997 e relativa alla nomina dei membri dell'Autorità di garanzia nazionale.

Al riguardo si prevede, infatti, che “la composizione ordinaria, compreso il Presidente” di tali Comitati debba essere “di norma, di cinque membri”; che gli stessi debbano essere “in possesso dei necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici” e che “diano garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale che dal sistema degli interessi di settore” (art. 1). A ciò segue un puntuale regime di incompatibilità che riguarda tanto le cariche politiche (membro del Parlamento europeo e nazionale, del Governo, dei Consigli o delle Giunte regionali, provinciali e comunali; Sindaco; presidente o direttore, di nomina governativa, parlamentare o dei Consigli e delle delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di enti pubblici economici e non; titolare di incarichi elettivi o di rappresentanza in partiti politici), quanto quelle economico-professionali (amministratore o dipendente di imprese pubbliche o private operanti nel settore radiotelevisivo o delle telecomunicazioni, della pubblicità, dell'editoria anche multimediale, della rilevazione dell'ascolto e del monitoraggio della programmazione, a livello sia nazionale che locale; dipendente regionale; titolare di rapporti di collaborazione o consulenza attivi con i soggetti sopra indicati)²⁵⁵.

Quanto poi agli indirizzi relativi alle modalità organizzative e di funzionamento, pur rimettendone la definizione ad appositi regolamenti da approvarsi ad opera dei Comitati stessi, si prevede che questi ultimi debbano disciplinare forme di consultazione di soggetti esterni, pubblici e privati; che i Comitati siano tenuti alla presentazione al Consiglio regionale e all'Autorità di un programma annuale di attività e di una relazione a consuntivo dell'attività svolta; che il loro finanziamento sia assicurato in parte dalle Regioni e in parte dall'Autorità nazionale; e, infine, che essi vengano assistiti da un'apposita struttura, dotata di effettiva indipendenza, la cui consistenza organica viene determinata in sede regionale d'intesa con l'Autorità²⁵⁶.

Della delibera n. 53 del 1999 è da segnalare la scelta, coerente con l'impostazione fatta propria dalla l. n. 249 del 1997, di ricomprendere, in linea di principio, tra le funzioni delegabili tutte le funzioni di governo, di garanzia e di controllo di rilevanza locale del sistema delle comunicazioni. Alla riaffermazione di questo principio segue l'indicazione (da intendersi a titolo esemplificativo e non esaustivo) di alcune rilevanti funzioni sia consultive, riferite soprattutto ai compiti di regolazione che spettano all'Autorità (si pensi, ad esempio, al regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione; alla determinazione delle tariffe massime per l'interconnessione e l'accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni; alle direttive in tema di livelli di qualità dei servizi), sia di gestione (si pensi alla tenuta del registro degli operatori di comunicazione; al monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive) sia di vigilanza e controllo (si pensi al fenomeno delle interferenze elettromagnetiche; al rispetto dei diritti di interconnessione e accesso; al rispetto dei tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana) sia, infine, funzioni istruttorie (si pensi alle controversie in tema di interconnessione e accesso, nonché a quelle tra ente gestore di servizi di telecomunicazione e utente)²⁵⁷.

In questo quadro, la delega avviene sulla base di apposite convenzioni da stipularsi tra l'Agcom e i singoli Corecom, con la specificazione delle singole funzioni delegate insieme alle risorse finanziarie conferite per il loro esercizio. Coerentemente con la scelta dell'istituto della delega, si prevede inoltre che le funzioni delegate vengano esercitate nel rispetto dei principi e dei criteri

255 Vedi art. 1 delibera n. 52 del 1999.

256 Vedi art. 1 delibera n. 52 del 1999.

257 Vedi art. 5 delibera n. 53 del 1999.

direttivi stabiliti dall'Agcom, al quale rimane la responsabilità di assicurare il necessario coordinamento sull'intero territorio nazionale dei compiti allo stesso conferiti dalla legge e che, in caso di inerzia, ritardo o inadempimento dei Comitati, ovvero di ripetuta violazione delle direttive generali impartite dall'Agcom, quest'ultimo si sostituisca ai Comitati, previa contestazione dell'addebito e previa assegnazione, salvi i casi d'urgenza, di un congruo termine per rimediare ai propri comportamenti omissivi o lesivi dei principi e criteri direttivi dettati²⁵⁸.

Un'accelerazione alla fase istitutiva dei Corecom si è, poi, avuta con l'approvazione dell'Accordo-quadro concluso tra l'Autorità nazionale di garanzia, la Conferenza permanente Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali il 25 giugno 2003 (ora sostituito da quello sottoscritto il 4 dicembre 2008). Con tale atto, sulla scorta di quanto stabilito nel regolamento adottato con la delibera n. 53 del 1999, le parti hanno ribadito i principi generali concernenti l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni e hanno individuato le materie delegabili, i programmi di attività e le risorse finanziarie, rinviando a singole convenzioni per la disciplina dei rapporti tra l'Autorità e gli organi locali competenti come individuati dalle leggi regionali.

Queste, dunque, le norme che regolano i nuovi Comitati regionali per le comunicazioni. Norme che sono dislocate in una varietà di fonti estremamente diversificate tra di loro:

 H la legge statale (l. n. 249/1997) che prevede la loro istituzione

 H le leggi regionali che debbono provvedere alla loro istituzione

 H i provvedimenti dell'Agcom che, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, individuano gli indirizzi generali destinati a guidare l'attività dei legislatori regionali, con l'intento di armonizzare quanto più possibile la disciplina istitutiva dei Corecom con quella prevista dalla l. n. 249 del 1997 (delibere n. 52 e 53 del 1999; Accordo-quadro del 2003 e Accordo-quadro del 2008).

Norme che confermano e accentuano la duplice natura dei Corecom: dal punto di vista strutturale e delle modalità di funzionamento sono organi regionali; dal punto di vista funzionale sono organi dell'Agcom, attraverso cui assicurare le esigenze di decentramento sul territorio delle funzioni in tema di comunicazioni. È ben intuibile, pertanto, l'idea di fondo del legislatore nazionale: saldare in un unico organo di livello regionale l'esercizio di funzioni diverse e facenti capo sia all'Autorità sia alle Regioni. Una sorta di punto di snodo nel quale possano trovare soddisfazione le ineludibili esigenze unitarie (nazionali e comunitarie) presenti nel settore e le più specifiche esigenze di governo del sistema locale della comunicazione di cui la Regione è chiamata a farsi interprete. Insomma, i Corecom come una sorta di Giano-bifronte: da un lato, organismi funzionali dell'Agcom, dall'altro organismi incardinati strutturalmente nella Regione, con funzioni delegate dalla prima ed altre proprie indicate dal legislatore regionale.

Così, oltre alle funzioni proprie enumerate nelle leggi regionali – si tratta generalmente di funzioni di consulenza per il Consiglio e la Giunta regionale e di funzioni gestionali e di controllo -, in esecuzione dell'Accordo quadro del 2003 sono state delegate ai Corecom, attraverso la sottoscrizione di convenzioni bilaterali, le materie c.d. "di prima fase" ossia:

a) vigilanza in materia di tutela dei minori, con riferimento al settore radiotelevisivo locale;

b) vigilanza sul rispetto delle norme in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa in ambito locale;

c) istruzione e applicazione delle procedure previste dall'articolo 10 della legge n. 223/1990 in materia di esercizio del diritto di rettifica, con riferimento al settore radiotelevisivo locale;

d) esperimento in tema di tentativo di conciliazione obbligatorio nell'ambito delle controversie tra organismi di telecomunicazioni e utenti.

Il successo della sperimentazione di tale prima fase ha, poi, indotto le parti a sottoscrivere un nuovo Accordo-quadro nel 2008, promosso in occasione del convegno "Le garanzie nel sistema

258 Vedi art. 4 delibera n. 53 del 1999.

locale delle comunicazioni: funzioni delegate ai Corecom”, che ha consentito il decentramento di ulteriori funzioni delegate, c.d. “di seconda fase”, sul territorio relativamente alle seguenti materie:

- e) definizione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazione elettronica;
- f) tenuta del Registro degli operatori di comunicazione;
- g) vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell’attività radiotelevisiva locale, mediante il monitoraggio delle trasmissioni dell’emittenza locale.

Ad oggi, anche se tutti i Comitati regionali sono stati istituiti e costituiti, non tutti esercitano le stesse funzioni delegate. Si è, invece, creato un complesso sistema di governo regionale delle comunicazioni a macchia di leopardo, che procede a tre diverse velocità. Come mostra la cartina, infatti, alcuni Corecom esercitano soltanto le deleghe di prima fase, quelle previste nell'Accordo-quadro del 2003, avendo sottoscritto con l'Agcom soltanto questa prima convenzione di delega. Tali Regioni sono: la Valle d'Aosta, la Liguria, il Veneto, le Marche²⁵⁹, la Campania e la Sicilia. La Sardegna esercita, addirittura, soltanto le funzioni proprie, non avendo stipulato alcuna convenzione dal 2003 ad oggi con l'Agcom. I Corecom di tutte le altre Regioni esercitano, invece, anche le funzioni di seconda fase.

Figura 1. Mappa dei Corecom al 1° ottobre 2012

259 Si evidenzia, tuttavia, che il 29 novembre 2012, è stata approvata all'unanimità dal Corecom Marche la delibera n. 21, avente ad oggetto l'adesione dell'ente al processo di conferimento di funzioni delegate di seconda fase. Ciò lascia, pertanto, presagire che a breve, probabilmente entro il 2013, anche tale Corecom eserciterà queste ulteriori deleghe.



Fonte: Autorità garante per le comunicazioni

Ovviamente, laddove le competenze delegabili non sono ancora state delegate, è l'Agcom a provvedere, seppur in maniera necessariamente meno prossima al cittadino. E mentre alcune Regioni, come la nostra, si dichiarano pronte a conferire ai propri Comitati anche le deleghe di seconda fase, l'Agcom si sta invece impegnando a perseguire la stipula di una convenzione con la Regione Sardegna, al fine di completare almeno la delegazione di prima fase in tutto il territorio nazionale.

Così dal 1° gennaio 2012, circa 59 milioni di italiani possono usufruire del servizio di conciliazione obbligatorio nelle controversie tra utenti e operatori di comunicazione elettronica gratuitamente e in tempi rapidi sul territorio, in aggiunta al beneficio di poter presentare istanza di rettifica presso un organismo locale, dotato della necessaria sensibilità e conoscenza del contesto in cui si assume violato il diritto alla corretta rappresentazione della persona dell'istante. Inoltre, sul territorio i Corecom espletano la vigilanza sul rispetto delle disposizioni relative ai sondaggi e alla tutela dei minori nel settore radiotelevisivo locale, nel perseguimento di un interesse pubblico superiore orientato dal legislatore, da un lato, a garantire la tutela di quei soggetti considerati più deboli e, dall'altro, a contribuire all'equilibrata rappresentazione delle opinioni e delle preferenze della popolazione rispetto a temi sociali o politici. In 12 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana ed Umbria) oltre che nelle Province autonome di Trento e Bolzano, più di 35 milioni di cittadini possono inoltre, come previsto dall'Accordo-quadro del 2008, presentare istanza di definizione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e utenti al medesimo Corecom presso cui hanno svolto il tentativo di conciliazione. Gli stessi Corecom esercitano la vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale in maniera sistematica. Ed infine, nelle stesse aree, i Corecom provvedono a gestire il Registro degli operatori di comunicazione (ROC) e a interloquire con i soggetti che operano sul territorio.

Dati e normativa regionale

Il Comitato regionale per le comunicazioni della Regione Marche è stato istituito presso il Consiglio regionale – oggi Assemblea legislativa delle Marche – con legge regionale n.8 del 2001 (intitolata “Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni”), ai sensi e per gli effetti della legge n. 249 del 1997, che, come noto, oltre ad istituire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha riconosciuto le esigenze di decentramento a livello locale di alcune funzioni di governo, garanzia e controllo in tema di comunicazioni, e a tal fine, ha disposto che in ambito regionale siano istituiti i Comitati regionali per le comunicazioni, ai quali sono trasferite anche le competenze un tempo svolte dai Comitati regionali radiotelevisivi.

Ma non è soltanto la legge regionale istitutiva ad occuparsi del Corecom.

Tale organo è, infatti, anche espressamente contemplato dall'art. 55, c. 2 dello Statuto della Regione Marche come Autorità di garanzia indipendente ed è, altresì, disciplinato dalla l.r. n. 3 del 2008. Legge, quest'ultima, che apporta alcune modifiche alla legge regionale istitutiva, allo scopo di armonizzare la normativa relativa al funzionamento delle tre Autorità di garanzia indipendenti, in cui sono da annoverare, oltre al Corecom, la Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna e l'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti degli adulti e dei bambini.

Pertanto, il Corecom Marche, al tempo, è:

– l'istituto regionale di garanzia indipendente, così come previsto nel Titolo IX, art. 55, c.2 dello Statuto regionale;

– l'organo di consulenza e di gestione della Regione (ossia del Consiglio e della Giunta regionali), ai sensi della l.r. n. 8 del 2001, così come modificata dalla l. r. n. 3 del 2008;

– l'organo funzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi della l. n. 249 del 1997.

Il suo compito principale, alla luce del dettato legislativo, è quello di assicurare le necessarie funzioni di indirizzo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazioni nell'ambito del territorio regionale di competenza.

Prima, però, di ricostruire le funzioni che la normativa statale, regionale e i provvedimenti dell'Agcom conferiscono al Corecom Marche, è necessario saggiare la sua composizione e modalità di formazione.

Particolarmente interessante risulta essere, *in primis*, il profilo attinente alla composizione dell'organo regionale, composizione la cui disciplina è rintracciabile all'art. 2 della l.r. n. 8/2001. Tale interesse discende dal fatto che recentemente, appena tre mesi fa, è stata introdotta una (già da tempo attesa) novità legislativa, la quale ha considerevolmente riformato il numero dei componenti il Corecom Marche. Il 27 novembre 2012, infatti, l'Assemblea legislativa regionale ha approvato la l. r. n. 37 (“Assestamento del bilancio 2012”), che, all'art. 33 c. 1, modifica l'art. 2 della l.r. n. 8/2001, intervenendo, riducendolo sensibilmente²⁶⁰, sul numero dei membri del Corecom.

Ma andiamo per ordine.

Ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 8 del 2001 *ante* riforma, il Corecom Marche era composto “da sette membri, di cui uno con funzioni di Presidente e uno di Vice Presidente, eletti dal Consiglio regionale tra soggetti in possesso di documentati requisiti di competenza ed esperienza nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici, che diano altresì garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale che dagli interessi di settore. I componenti del Corecom restano in carica cinque anni. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi tale carica non è immediatamente rieleggibile alla medesima, salvo che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie”.

²⁶⁰ Ciò probabilmente a fronte dell'attuale precaria situazione finanziaria in cui il nostro Paese (e non solo) sta versando nonché sull'esempio delle politiche di razionalizzazione dei costi già da tempo adottate da alcune Regioni, che hanno e stanno continuando a ridurre il numero dei componenti del Corecom (nonché di altri organi regionali) e contenendo le spese per le loro indennità e rimborsi. Per una più attenta analisi della questione si rinvia, comunque, al paragrafo 4 del presente capitolo.

Leggendo tale disposizione, dunque, nel momento in cui si prendeva in considerazione la composizione del Comitato, ci si avvedeva subito che l'indicazione contenuta nella delibera n. 52 del 1999, adottata dall'Agcom al fine di armonizzare quanto più possibile la disciplina istitutiva dei Corecom, non veniva rispettata. In tale provvedimento, infatti, si individuava nel numero di "cinque membri, compreso il Presidente", la composizione ordinaria dei Comitati. La Regione Marche, invece, avvalendosi della possibilità di prevedere una composizione più ampia in relazione alle dimensioni della regione stessa, prevedeva una composizione allargata a sette membri. Risultava essere, pertanto, uno dei Comitati con il più alto numero di componenti in tutta Italia: prima di esso solo gli otto membri del Corecom Piemonte e i nove del Corecom Campania.

Poi, nel novembre 2012 il cambiamento di rotta. La l.r. n. 37/2012 all'art. 33 c.1 modifica l'art. 2 c.1 della l.r. n.8/2001, stabilendo che "Al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 27 marzo 2001 n. 8 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le Comunicazioni (CORECOM))" la parola "sette" è sostituita dalla parola "tre". Opera cioè una sostanziale riduzione della composizione numerica del Corecom, che da sette viene dimezzata a soli tre membri (vedi art. 2 c. 1, testo vigente l.r. n. 8/2001). In tal modo, pertanto, il Corecom Marche, che, come noto, è uno dei Comitati con il più alto numero di membri nel nostro Paese, viene invece ad essere, quasi paradossalmente, uno di quelli con il numero più basso. Anche se ciò sarà possibile solo a partire dal prossimo insediamento, come specifica lo stesso art. 33, al c. 6: "Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dalla scadenza del Corecom in carica alla data di entrata in vigore della presente legge". Così, il Corecom attualmente in carica, composto da sette membri, rimarrà inalterato nella sua composizione fino alla scadenza del mandato. Soltanto alle prossime elezioni - le quali si terranno nel 2016, essendo stato nominato l'attuale Corecom in carica nel 2011 e dovendovi restare nel complesso per cinque anni - verranno scelti solo tre soggetti: uno con le funzioni di Presidente, uno con quelle di Vice Presidente e un terzo membro (vedi nuovo art. 2 c.1, l.r. n. 8/2001).

Rimane, invece, inalterata la previsione relativa ai requisiti di competenza ed esperienza dei membri e alla loro assoluta indipendenza, poiché la nostra Regione ha dimostrato fin da subito di recepire perfettamente il contenuto minimo della delibera n. 52 del 1999. Anzi, è da segnalare l'articolata ed originale enumerazione dei casi di incompatibilità contenuta nella disciplina regionale marchigiana, la quale - all'art. 4 - oltre a recepire quanto previsto nella delibera dell'Autorità (incompatibilità politiche ed economico-professionali), esclude che possano far parte del Corecom anche i funzionari pubblici preposti o assegnati ad uffici cui compete la vigilanza sugli enti od istituti interessati (comma 1, lett. b), nonché gli amministratori, i titolari o i loro parenti o affini fino al quarto grado, i soci o dipendenti delle imprese pubbliche o private operanti nel settore radiotelevisivo o delle telecomunicazioni, della pubblicità, dell'editoria anche multimediale, della rilevazione dell'ascolto e del monitoraggio della programmazione, a livello sia nazionale sia locale (comma 1, lett. e). La norma, inoltre, estende l'incompatibilità - con una clausola residuale - a chiunque si trovi in posizione di influenza dominante nei confronti delle suddette imprese sia perché contravviene alla disciplina del codice civile sia perché somma alla proprietà dei soggetti sopra indicati le partecipazioni degli appartenenti allo stesso nucleo familiare (comma 1, lett. e).

Proprio a proposito di casi di incompatibilità, occorre rapidamente segnalare il ricorso che il candidato, poi escluso al ballottaggio, Gabor Bonifazi ha presentato al Tar delle Marche contro la Regione e il Corecom Marche per chiedere l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della nomina dei sette membri dell'attuale Comitato regionale, nomina avvenuta durante la seduta n. 55 del 4 ottobre 2011 dell'Assemblea legislativa delle Marche. Il ricorrente lamentava, in sostanza, il fatto che i sette membri eletti dal Consiglio regionale provenissero quasi tutti (sei su sette) da partiti politici in cui avevano svolto attività ed incarichi, violando così la legge regionale n. 8 del 2001, istitutiva del Corecom. Legge che, come noto, all'art. 2 prevede come requisito essenziale che i membri del Comitato diano "garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale che dagli interessi di settore". Tale ricorso è stato, però, respinto dal Tar con l'ordinanza n. 44 del 2012, in quanto "il pregiudizio sul quale si fonda la domanda cautelare riguarda profili per lo più

economici” e in quanto “il ricorso non appare nemmeno assistito da profili di fondatezza (alla luce dei chiarimenti forniti dalla difesa della Regione nella memoria di costituzione)”²⁶¹. Questo ricorso, anche se respinto, dimostra, comunque, come oramai si stia consolidando (non solo nella nostra regione, comunque) una prassi discutibile: quella di privilegiare l'elezione, come membri del Comitato, di soggetti politici che non siano formalmente incompatibili con l'incarico in oggetto, piuttosto che di persone con elevata professionalità e competenza nel campo specifico delle comunicazioni. Nel caso di specie, infatti, pur essendo vero che nessuno dei sei membri contro cui era stato presentato ricorso ricopriva la funzione di “Presidente o Direttore generale di enti pubblici anche economici di nomina governativa, parlamentare, dei Consigli o delle Giunte regionali, provinciali e comunali” (ex art. 4, lett. c), l. r. n. 8/2011) o di “segretario, coordinatore o presidente nazionale, regionale, provinciale o comunale di partiti e organizzazioni sindacali”(ex art. 4, lett. d), l. r. 8/2001) al momento della nomina a commissario del Corecom, è anche vero che alcuni di essi ricoprivano altri tipi di incarichi per il loro partito politico di appartenenza²⁶². In questo modo, pertanto, seppur nessuna incompatibilità può essere loro contestata ex art. 3, lett. c) e art. 4, lett. d) della legge regionale istitutiva, diventa, comunque, possibile che un'influenza (più o meno diretta) del potere politico regionale all'interno del Comitato si realizzi. Più precisamente, l'instaurarsi di una tale tipologia di prassi porta con sé il rischio che si realizzi una pericolosa conseguenza: che si mini, cioè, l'indipendenza e l'autonomia decisionale del Corecom. Infatti, il preferire un Corecom composto da politici piuttosto che da esperti del settore può rendere lo stesso Corecom non incontestabilmente autorevole nelle sue decisioni e, quindi, piegato alle pressioni degli organi politici della Regione.

Ultimo aspetto degno di nota appare, poi, la durata in carica dei membri del Corecom: la Regione Marche ha recepito il termine di cinque anni proposto dall'Autorità.

Esaurita l'analisi dei profili strutturali-organizzativi del Corecom Marche, è necessario ora volgere lo sguardo alle funzioni esercitate. Ai sensi dell'art. 10, c. 1 della l. r. n. 8 del 2001, il Comitato è attributario di due distinti gruppi di funzioni: le funzioni proprie - quale organo di consulenza della Regione in materia di comunicazione - e le funzioni delegate dall'Autorità nazionale. Il che, lo si ripete, accentua la sua ambivalente e diarchica natura. Il Corecom, infatti, appare, da un lato, strumento necessario per un migliore svolgimento a livello locale dei compiti dell'Autorità nazionale e, dall'altro, potenziale destinatario di tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo proprie dell'Autorità stessa, quando le relative attività insistono in maniera circoscritta sul territorio regionale.

Le funzioni proprie del Comitato, conferite allo stesso sia dalla normativa statale che da quella regionale, vengono dettagliatamente elencate all'art. 10, c. 2 della l.r. n. 8 del 2001²⁶³.

In via puramente esemplificativa e preliminare, si possono ricordare tra le funzioni proprie del Corecom: il parere sullo schema del piano nazionale di assegnazione e di ripartizione delle frequenze trasmesso alla Regione ai sensi dell'art. 1, c. 6 della l. n. 249 del 1997; lo svolgimento di attività consultiva in merito ai provvedimenti consiliari e di Giunta; la realizzazione di analisi, studi e ricerche di settore; la predisposizione di rapporti relativi allo stato di sviluppo del settore comunicazione-informazione nella specifica realtà regionale, nonché la tenuta dell'archivio dei siti delle postazioni delle emittenti radiotelevisive e degli impianti di trasmissione e/o ripetizione dei segnali di telefonia fissa e mobile.

261 L'ordinanza n.44/2012 del Tar Marche è reperibile in www.giustizia-amministrativa.it

262 Per la precisione, anzi, uno dei componenti, in quanto consigliere comunale, si era dimesso dalla sua carica il giorno stesso in cui aveva ricevuto la notifica ufficiale della sua nota al Corecom. Per chiarimenti in ordine agli incarichi politici già assunti dai sei membri, si invita, comunque a consultare il comunicato stampa del Corecom nel sito www.corecom.marche.it/in_primo_piano/scheda.php?evento=217

263 A cui si rinvia per un'analisi accurata delle funzioni.

Se, poi, si passa ad indagare più da vicino il novero delle funzioni proprie del Comitato marchigiano, si possono rivenire quattro macroaree tematiche: monitoraggio e vigilanza, comunicazione politica ed istituzionale, accesso radiotelevisivo e, infine, sostegno alle imprese.

Le attività di monitoraggio e vigilanza sui *media* locali sono tra i più rilevanti compiti svolti dal Corecom Marche, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo e ricomprendono, oltre ad un monitoraggio trimestrale per il Consiglio regionale sulle trasmissioni di informazione istituzionale di alcuni programmi radiofonici e televisivi locali, anche forme di collaborazione con i Comitati ministeriali preposti all'attuazione dei codici di autoregolamentazione su “Televendite”, “Tv e minori” e “Internet e minori”; forme di monitoraggio per il rispetto della *par condicio* nelle trasmissioni dedicate alle attività istituzionali del Consiglio regionale; e, infine, la vigilanza sulla diffusione, attraverso mezzi di comunicazione di massa, di ricerche e sondaggi promossi o realizzati dalla Regione.

Per quanto riguarda la comunicazione politico-istituzionale, l'attività del Comitato riguarda sia i periodi di campagna elettorale o referendaria sia quelli “ordinari”. Nei primi esso è tenuto a svolgere l'attività di verifica del rispetto della c.d. *par condicio*, così come introdotta dalla l. n. 28 del 2000 e modificata dalla l. n. 313 del 2003 ed integrata, per ciascuna elezione, da specifiche delibere di attuazione emanate dall'Autorità nazionale e dal Codice di autoregolamentazione delle emittenti private locali. In questi periodi, in particolare, il Corecom svolge compiti di consulenza e informazione, sia nei confronti delle emittenti radiotelevisive che nei confronti dei soggetti politici; vigila sul rispetto della normativa da parte di televisioni e radio locali, trasmissioni regionali della Rai e sondaggi; ed, infine, gestisce gli spazi pubblicitari riservati dalle emittenti radiotelevisive ai soggetti politici per la messa in onda dei messaggi autogestiti gratuiti (MAG) e la rendicontazione dei rimborsi spettanti alle emittenti sulla base del numero di spot elettorali effettivamente andati in onda.

Di seguito si riportano i dati relativi ai rimborsi per i MAG trasmessi dalle radiotelevisioni marchigiane dal 2007 al 2011.

Fig. n. 2. Tabella riepilogativa rimborsi MAG trasmessi

	2007	2008	2009	2010	2011
Emittenti tv	6	7	6	7	5
Numero MAG tv trasmessi	513	1205	1388	1577	1281
Rimborsi tv	€ 12.342,78	€ 29.486,35	€ 34.464,04	€ 39.740,40	€ 32.031,98
Emittenti radio	2	7	9	11	4

Numero MAG radio trasmessi	60	1983	2732	2242	799
Rimborsi radio	€ 481,20	€ 16.181,28	€ 22.620,96	€ 18.832,80	€ 6.823,42

Nei periodi, invece, non interessati da campagne elettorali o referendarie, il Corecom collabora con la sede marchigiana della Rai alla programmazione delle tribune politiche tematiche a diffusione regionale, scegliendo, d'intesa con le forze politiche, i temi da trattare, individuando i soggetti politici partecipanti e ripartendo i tempi di intervento. Esso, inoltre, è spesso chiamato a svolgere attività consultiva in materia di politiche regionali sull'informazione e la comunicazione di pubblica utilità²⁶⁴.

In tema di accesso radiotelevisivo, poi, il Corecom è competente, in base alla l. n. 103 del 1975, ad effettuare l'istruttoria e l'esame delle richieste per l'accesso ad uno spazio settimanale sulla Rai regionale, provenienti da soggetti collettivi a ciò abilitati (si pensi, ad esempio, ad associazioni culturali, partiti politici, sindacati, confessioni religiose, ecc.), nonché ad adottare le relative delibere di ammissione o di esclusione dai programmi.

Infine, per quanto concerne il sostegno alle imprese, le televisioni locali che intendono beneficiare dei contributi ministeriali, ai sensi dell'art. 45, c. 3, della l. n. 448 del 1998 e delle successive leggi finanziarie, presentano apposita domanda al Corecom, che ha il compito di accertare i requisiti richiesti e predisporre la relativa graduatoria. Il Comitato, inoltre, fornisce un parere non vincolante sui progetti presentati dalle imprese di comunicazione per l'accesso alle agevolazioni finanziarie destinate dalla Regione Marche allo sviluppo del sistema dell'informazione locale.

Un'enumerazione di funzioni proprie assai rilevante, dunque, quella contenuta nella l. r. n. 8 del 2001.

Tuttavia, da un'analisi comparata delle elencazioni delle funzioni proprie previste dalle altre singole leggi regionali, pare potersi notare la mancata previsione, per il Corecom Marche, di alcune funzioni opportunamente previste per gli altri Comitati regionali. Si fa riferimento, in special modo, alla funzione di vigilanza, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, sul rispetto della normativa nazionale e regionale relativa ai limiti di esposizione alle radiofrequenze compatibili con la salute umana²⁶⁵, ma anche all'attività di monitoraggio sull'utilizzazione dei fondi destinati alle emittenti private locali per la pubblicità²⁶⁶.

Detto ciò in ordine alle funzioni proprie attribuite al Corecom Marche, passiamo ora ad analizzare quelle che sono le funzioni ad esso delegate dall'Autorità nazionale. Si tratta, come noto, per ora solo delle funzioni di "prima fase".

Nello specifico, con la convenzione che il Corecom Marche ha sottoscritto, congiuntamente con la Regione, il 28 luglio 2004²⁶⁷, il Comitato ha assunto le seguenti cinque funzioni delegate dall'Agcom: la vigilanza nella materia della tutela dei minori; l'esercizio del diritto di rettifica (art.

264 Anche se dall'analisi dei Programmi di attività si desume come il suo esercizio è sostanzialmente trascurato dal Corecom.

265 Cfr l. r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. c); l. r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. c); l. r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, lett. n); l. r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 13, c. 7, lett. a); l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, lett. c); l. r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, lett. c), n. 1; l. r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, c. 1, lett. p).

266 Cfr l. r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a); l. r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. a) n. 4; l. r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, c. 2, lett. d); l. r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, lett. a), n. 4.

10, l. n. 223 del 1990); la vigilanza sul rispetto dei criteri fissati nel regolamento sui sondaggi nei mezzi di comunicazione di massa; i tentativi obbligatori di conciliazione nelle controversie in materia di telefonia e telecomunicazioni e, infine, la vigilanza sul rispetto della normativa *antitrust* nel mercato dell'editoria regionale. Quest'ultima delega è, però, come noto, venuta meno a causa dell'abrogazione dell'art. 3, c. 1, della l. n. 67 del 1987 da parte dell'art. 28, c. 1 lett. b), della l. n. 112 del 2004. Conseguentemente, delle cinque deleghe assegnate solo le prime quattro vengono effettivamente esercitate dal Comitato che, tra l'altro, ha ritenuto opportuno privilegiarne in particolar modo due: la tutela dei minori e le conciliazioni in materia di telecomunicazioni.

La tutela dei minori è ormai divenuta un vero e proprio “cavallo di battaglia” del Corecom Marche.

Compito del Corecom, secondo la specifica delega ricevuta, è quello di salvaguardare il corretto sviluppo psico-fisico dei bambini-ragazzi (minori di 18 anni) dalle possibili ricadute negative di una fruizione di contenuti non idonei da tv, radio, internet, videogiochi. In particolare, la delega sulla vigilanza in materia di tutela dei minori consente al Corecom, nel territorio e nell'ambito delle sue competenze, di raccogliere ed istruire i propri monitoraggi, nonché le denunce di associazioni e di singoli cittadini che segnalano presunte violazioni rilevabili dalla programmazione radiotelevisiva.

Lo stesso Corecom, quindi, dal 2004 continua a monitorare la programmazione televisiva locale, ma anche nazionale, con particolare riguardo alla c.d. “fascia protetta”, in onda tra le ore 16 e le ore 19, segnalando le violazioni della normativa vigente in materia di tutela dei minori²⁶⁸ nei programmi trasmessi dalle emittenti radiotelevisive, tramite apposita relazione da inviare al Dipartimento garanzie e contenzioso dell'Autorità per l'avvio del procedimento per l'applicazione delle disposizioni sanzionatorie. Inoltre, il Corecom riceve le denunce degli utenti, ne verifica la fondatezza e ne rimette apposita relazione agli uffici competenti dell'Agcom.

Competenza, questa, che richiede sempre più attenzione e impegno, vista la moltiplicazione dei canali locali e nazionali avvenuta con l'introduzione del sistema radiotelevisivo digitale terrestre.

Tale attività, tuttavia, non è sufficiente. Secondo il Corecom Marche, infatti, l'obiettivo della tutela dei minori può essere raggiunto efficacemente, non soltanto con azioni repressive effettuate dall'esterno, ma anche con azioni di prevenzione, inibendo cioè in anticipo, dove possibile, la violazione della normativa del settore ed evitando, quindi, la turbativa del pubblico minore. Nel 2007, pertanto, il Corecom Marche ha elaborato un progetto, denominato “Adulti più informati, bambini più sicuri”, che, per la crescente partecipazione e il crescente interesse da parte dei soggetti coinvolti, ripropone con successo ogni anno (anche per il 2013). Nato dalla collaborazione tra Corecom Marche, Polizia delle comunicazioni e Ufficio scolastico regionale – con i quali il Comitato ha siglato nel 2007 un protocollo d'intesa – il progetto si propone di sensibilizzare, attraverso conferenze mirate e moduli informativi e formativi, tenuti nelle scuole delle Marche che ne facciano apposita richiesta, genitori ed insegnanti sul tema della tutela dei minori rispetto ai

267 Convenzione tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Comitato regionale per le comunicazioni delle Marche, normativa e modulistica delle funzioni delegate in materia di vigilanza sul settore della comunicazione in ambito locale – 28 luglio 2004, consultabile nel sito www.corecom.marche.it

268 Per la normativa relativa alla tutela dei minori consultare: Legge istitutiva Corecom Marche, l.r. n. 8/2011, art. 10; Convenzione Agcom-Corecom 28 luglio 2004, art. 5, lettera a); Del. 165/06/CSP Agcom; Del. 23/07/CSP Agcom; Del. 13/08/CSP Agcom; Del. 194/09/CONS Agcom (Libro Bianco); Codice di autoregolamentazione tv e minori, approvato nel 2002, recepito nel 2004 dalla Legge Gasparri (L. 112/2004) e nel 2005 dal Testo Unico della radiotelevisione (D. Lgs. 177/2005); Codice di autoregolamentazione internet e minori (2003); Testo unico della radiotelevisione D. Lgs. 177/2005, artt. 3 e 4, 34 e 35 e successive modifiche; D.Lgs. 44/2010; L. 223/90 (Legge Mammi), artt. 8 e 15; L. 203/95, art. 3; L.249/97 (Legge Maccanico), art. 1, c.6. lett. b), punto 6; L. 112/2004 (Legge Gasparri), art. 10; Carta di Treviso, siglata da Ordine dei giornalisti, FNSI e Telefono Azzurro nel 1990, integrata nel 1995 e poi nel 2006; Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, approvato dallo IAP, l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, artt. 11, 22, 23 bis, 25, 28 bis; Direttiva SMA “Servizi media e audiovisivi”; Dir. 2007/65/CEE, recepita in Italia nel 2010 dal D. Lgs. 44/2010 (“Decreto Romani”); Convenzione internazionale Onu sui diritti dell'infanzia, art. 17, ratificata dall'Italia con la L. 176/91.

mass-media (intendendosi con tale termine non solo la tv, ma anche internet, la telefonia mobile, i computer, i tablet, i videogiochi, ecc.), promuovendone il corretto uso. Scelta che appare imprescindibile in un'epoca di continuo e rapido cambiamento tecnologico, nella quale le trasformazioni nel campo della comunicazione pongono, ogni giorno, di fronte a problematiche ed emergenze nuove. Un tema che si dimostra, dunque, di estremo interesse per le scuole del territorio, tanto che gli incontri tra Corecom-Polizia delle comunicazioni e scuola stanno aumentando nel corso anni, come dimostrano i dati²⁶⁹ qui di seguito riportati:

→ dal 2007 al 2009 si sono svolti oltre 120 incontri sul territorio
 → nel solo 2010 si sono svolti oltre 40 incontri
 → per il solo 2012²⁷⁰, al momento della stesura del Programma di attività 2012, erano oltre 50 le scuole che avevano fatto richiesta di partecipazione ad “Adulti più informati, bambini più sicuri”

Come si vede, dunque, dati in costante aumento, in considerazione anche della delicatezza del tema affrontato.

Inoltre, già dal 2012 e anche per il 2013, l'iniziativa si è arricchita nella sua offerta formativa. Oltre ai consueti argomenti affrontati congiuntamente dai componenti e dagli esperti del Corecom e dagli agenti della Polizia delle comunicazioni, il Comitato propone altri moduli formativi di approfondimento su specifiche tematiche, come il gioco d'azzardo *online*, *Facebook* e i nuovi *media*. A questi si aggiunge, inoltre, il modulo formativo “Contro violenze e discriminazioni”, sempre destinato a insegnanti e genitori, con l'obiettivo di divulgare gli interventi e le iniziative regionali a tutela delle donne vittime di violenza. Compito, quest'ultimo, attribuito direttamente al Corecom dalla l. r. n. 32 del 2008.

L'altro obiettivo che il Corecom Marche sta perseguendo nel corso del 2012 – che intende continuare a perseguire anche nel 2013 - è quello di riavviare una proficua collaborazione con la Rai. Collaborazione che si è concretizzata, innanzitutto, nel rilancio del progetto “Produrre televisione in classe”, progetto che il Comitato aveva già svolto per quattro anni consecutivi (2007-2010) in collaborazione con la redazione “Gt Ragazzi”. Si tratta di un'iniziativa finalizzata alla realizzazione di un vero e proprio telegiornale, in tutte le sue fasi produttive, da parte degli alunni delle scuole primarie e delle scuole medie inferiori, allo scopo di formare nei ragazzi una coscienza critica rispetto ai contenuti e ai messaggi televisivi. Tale progetto, che nei primi quattro anni in cui era stato realizzato aveva coinvolto 23 classi, ora ha suscitato l'interesse di 13 scuole della Regione.

L'altra rilevante delega assunta dal Corecom Marche è quella relativa al tentativo di conciliazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 c. 11 della l. n. 249 del 1997. In caso di contenzioso tra utenti – siano essi privati, società o pubblica amministrazione – e gestori dei servizi di telefonia e di telecomunicazioni in merito ad una presunta violazione dei diritti o interessi, è, infatti, obbligatorio il tentativo di conciliazione di tali controversie dinanzi al Corecom, prima di ricorrere all'autorità giudiziaria, o alternativamente, all'Agcom²⁷¹. Avviata nel 2004, a seguito della stipula della convenzione Corecom Marche – Agcom, l'attività di conciliazione ha conosciuto negli anni un progressivo e rapido *trend* di crescita nel numero delle istanze presentate. Infatti, data la gratuità della procedura, data la sua obbligatorietà preventiva ai fini di un ulteriore ricorso di tipo giurisdizionale e data, infine, la progressiva consapevolezza fra i cittadini dei propri diritti di consumatori e delle funzioni del Corecom, il ricorso a questo tipo di azione è cresciuto in modo

269 Dati tratti dai Programmi di attività Corecom Marche in www.corecom.marche.it

270 Per l'anno 2011 non è stato rintracciato nessun dato di riferimento.

271 In particolare, la previsione del tentativo obbligatorio di conciliazione ha ricevuto l'avallo sia della Corte costituzionale, che ha sostenuto la conformità di questo percorso all'art. 24 Cost. previo mantenimento per l'utente della possibilità di ricorrere alla giustizia ordinaria, sia della Corte di cassazione, secondo la quale il passaggio del tentativo obbligatorio è indispensabile. Per ulteriori chiarimenti vedi Corte cost., sent. n. 403/2007 e Cassaz. sent. n. 24334/2008.

veramente esponenziale, passando dalle 10 istanze pervenute nel 2004 alle 1659 pervenute nel 2011, come mostra il grafico di seguito riportato:

Fig. n. 3. Trend di crescita del numero di istanze conciliative presentate al Corecom Marche dal 2004 al 2011

* dato non disponibile

Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Come risulta dal grafico, però, negli ultimi anni, tra il 2010 e il 2011, il trend di crescita del numero delle istanze presentate è stato abbastanza contenuto rispetto al passato, perché, superata la fase di grande interesse e/o entusiasmo, si è assistito all'inizio di una fisiologica stabilizzazione del numero dei ricorsi pervenuti, il cui aumento è stato relativamente modesto rispetto alla percentuale di crescita degli anni precedenti. Dalle 1926 istanze pervenute nel 2009 – anno in cui si è avuto il picco massimo di ricorsi presentati al Corecom – alle 1548 del 2010 e alle appena 100 in più dello scorso anno. Segno questo che il livello di conflittualità, in precedenza aumentato vertiginosamente anche per la progressiva scoperta dello “strumento”, gratuito, della conciliazione da parte degli utenti marchigiani, ha trovato un sostanziale equilibrio. Ciò è stato determinato, probabilmente, anche da una diversa politica dei gestori mirante a risolvere preventivamente il maggior numero possibile di controversie direttamente con gli utenti, prima di pervenire al contenzioso vero e proprio davanti al Tribunale o all'Agcom.

Nella tabella seguente è, poi, riportato il dettaglio dei procedimenti svoltisi dal 2004 al 2011 davanti Corecom, nonché degli esiti positivi raggiunti.

Fig. n. 4. Dati dei procedimenti conclusi, con relativi esiti positivi.

	ISTANZE PERVENUTE	UDIENZE SVOLTE	UDIENZE CON ESITO POSITIVO
2004	10	10	n.p.
2005	n.p.	n.p.	n.p.
2006	n.p.	364	172
2007	1215	445	286
2008	1722	1266	429

2009	1926	1224	653
2010	1548	1006	640
2011	1659	1179	681

Fonti: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; Comitato regionale per le comunicazioni delle Marche

Come si evince dalla tabella, dunque, nonostante il numero delle istanze di conciliazione negli ultimi due anni abbia subito una consistente riduzione rispetto all'impennata registratasi nel biennio 2008-2009, il numero delle udienze che si sono concluse con esito positivo è andato aumentando. Dalle 429 udienze concluse positivamente (su 1722 istanze pervenute) nel 2008 alle 681 (su 1659 istanze) del 2011, segno, questo, che le politiche aziendali stanno mutando. Gli operatori delle telecomunicazioni, infatti, stanno incominciando a dimostrarsi più attenti alla qualità dei servizi e alle esigenze degli utenti, piuttosto che ad una politica solo di guadagno a tutti i costi, basata, in alcuni casi, anche sulla scorrettezza commerciale.

In ogni caso, comunque, l'elevato numero di pratiche pervenute ogni anno al Corecom ha comportato la necessità di un rapido adeguamento numerico e qualitativo del personale addetto per abbattere i tempi di attesa per la discussione del contenzioso. A fronte del termine di 30 giorni previsto dall'art. 1, c. 1 della l. n. 249 del 1997 per lo svolgimento dell'udienza di conciliazione - termine che, naturalmente, inizia a decorrere dal momento della presentazione dell'istanza - i termini di attesa nel 2008 per accedere alla conciliazione davanti al Corecom Marche erano, infatti, molto più lunghi: si calcolava, in media, intorno ai 6 mesi. Tempi che, però, sono stati notevolmente ridotti nel corso degli anni, come si evince dalla tabella qui sotto riportata:

Fig. n. 5. Tempi di attesa per accedere al servizio di conciliazione offerto dal Corecom Marche

	2007	2008	2009	2010	2011
TEMPI DI ATTESA	6 mesi	4 mesi	1 mese e mezzo / 2	1 mese / 1 mese e mezzo	1 mese / 1 mese e mezzo

Fonte: Comitato regionale per le comunicazioni

Se, dunque, nel 2007 i tempi di attesa erano calcolati in 6 mesi, l'adeguamento qualitativo e quantitativo del personale del Comitato che si occupa di questo settore ha condotto alla vistosa riduzione dei tempi di attesa che, nel 2008, si attestavano sui 4 mesi a decorrere dalla presentazione della domanda e, dal 2009 all'anno scorso, sono rientrati nei termini previsti dalla legge, stabilizzandosi intorno a un mese, al massimo un mese e mezzo. Ma gli ottimi risultati che si sono

raggiunti tra il 2009 e il 2011 sono stati, appunto, conseguiti tramite la stipula di una apposita convenzione che il Corecom ha ritenuto opportuno siglare, nel 2008, con la Camera di commercio di Ancona e, nel 2009, anche con la Camera di commercio di Macerata, al fine di delocalizzare presso i loro uffici alcune delle pratiche in esubero in modo da consentire ai cittadini una migliore fruibilità del servizio dal punto di vista logistico, con minori difficoltà di spostamento e conseguenti spese ridotte.

Sempre allo scopo di alleggerire la quantità del carico di lavoro e rendere al contempo il servizio ancora più completo e vicino al cittadino, il Corecom marchigiano ha, di recente, attivato anche un canale di conciliazione *on line*.

Alla luce di questi dati è, allora, possibile affermare che quello delle conciliazioni è uno strumento fondamentale nel settore delle comunicazioni a livello regionale: esso avvicina la giustizia ai cittadini che, grazie alla mediazione del Corecom, riescono a trovare in breve tempo una soluzione ai tanti contenziosi che sorgono con le compagnie telefoniche. Proprio questi dati dimostrano, infatti, che il tentativo di conciliazione presso il Corecom è uno strumento extragiudiziale economico e funzionale per i cittadini, che possono risolvere le sgradevoli controversie con le compagnie in modo agevole e rapido, senza spese legali e lungaggini. Si può, dunque, pacificamente affermare che il Corecom è l'istituzione più prossima al cittadino, il *local loop* del governo delle comunicazioni: vicino al cittadino e in grado di realizzare al meglio la prossimità delle garanzie, dei servizi e dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento delle comunicazioni.

Ma, soprattutto, la delega in materia di conciliazione porta un risparmio non irrilevante nelle tasche delle famiglie e nei conti delle aziende marchigiane. Infatti, il crescente numero di accordi raggiunti nel corso di questi anni presso il Corecom Marche si tramuta in somme di denaro, scaturenti dal mancato ricorso al contenzioso giudiziario, comportando così un vantaggio economico al sistema Marche che, ogni anno, si aggira intorno al mezzo milione di euro. Basti pensare che solo dal 1° gennaio al 4 dicembre 2012 sono stati discussi 1358 ricorsi, che hanno portato un risparmio di 588.025 euro nel sistema economico regionale²⁷².

Questo ragionamento evidenzia la rilevanza della delega relativa al tentativo obbligatorio di conciliazione sotto due aspetti: la conciliazione come investimento per vincere la malattia della lentezza che invade il sistema italiano della giustizia, e la conciliazione come strumento che apporta un consistente vantaggio economico al sistema regionale.

Altra funzione delegata al Corecom Marche nel 2004 è stata quella in materia di tutela del diritto di rettifica nel settore radiotelevisivo locale. Tale diritto consiste nella facoltà, riconosciuta ai soggetti di cui siano state diffuse immagini o ai quali siano state attribuite opinioni, atti o dichiarazioni contrarie a verità da parte di una radio o di una televisione, di richiedere all'emittente stessa la diffusione di proprie dichiarazioni in replica, in condizioni paritarie rispetto all'affermazione che vi ha dato causa. In tali casi, il Corecom verifica la fondatezza della richiesta e ordina, eventualmente, la rettifica. In caso di inadempimento, il Comitato trasmette la documentazione all'Agcom, che può decidere l'irrogazione di sanzioni.

Ed, infine, l'ultima delega assegnata al Corecom marchigiano è quella relativa alla vigilanza sul rispetto dei criteri fissati nel regolamento sui sondaggi nei mezzi di comunicazione di massa. Questa funzione delegata prevede, in particolare, il controllo sull'universo delle rilevazioni demoscopiche, comprese quelle a carattere politico-elettorale, sia durante che al di fuori del periodo elettorale. Nell'ambito di tale attività viene creato un rapporto di interrelazione operativa con l'Autorità, per il reperimento del materiale da cui attingere documentazione rivolta a riscontrare presunte violazioni alla normativa vigente e vengono impostati gli atti relativi previsti (si pensi, ad esempio, alla comunicazione di avvio del procedimento e all'ordine di adempiere).

Ma, come abbiamo già detto, l'esercizio di queste ultime due funzioni delegate risulta marginale rispetto a quello concernente la tutela dei minori e la conciliazione.

Un ultimo accenno merita, infine, la questione delle c.d. nuove deleghe, ossia quelle individuate nell'Accordo-quadro stipulato tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la Conferenza permanente Stato-Regioni nel 2008. È da alcuni anni, infatti, che il Corecom Marche intende sottoscrivere con l'Agcom la convenzione per il trasferimento delle nuove deleghe: precisamente, tale intenzione è stata più volte manifestata dal Comitato marchigiano nei Programmi di attività dallo stesso redatti, a partire già da quello del 2011, per ripetersi poi in quello del 2012 e anche in quello appena pubblicato per l'anno 2013. Senza, però, che tale volontà riuscisse ancora, in concreto, a tramutarsi nella sottoscrizione di una nuova convenzione con l'Autorità nazionale. Verso la seconda metà di novembre 2012, invece, due importanti passi verso tale direzione vengono compiuti. Prima, la convocazione di un tavolo tecnico²⁷³ tra il Presidente del Consiglio regionale, il Presidente del Corecom e il dirigente dell'Ufficio di gabinetto dell'Agcom, avente ad oggetto proprio l'argomento dell'assegnazione delle nuove deleghe. Tavolo tecnico che lasciava presagire che a breve anche il Corecom Marche avrebbe esercitato queste nuove funzioni delegate. Poi e soprattutto, l'approvazione all'unanimità della delibera n. 21 del 29 novembre 2012²⁷⁴, avente ad oggetto l'adesione del Corecom Marche al processo di conferimento di funzioni delegate di seconda fase. Con l'adozione di tale delibera, pertanto, il Comitato regionale, prendendo atto degli ottimi risultati raggiunti nel corso degli anni con la gestione delle materie di prima fase, ha formalmente deciso di porsi un ulteriore ed importante obiettivo: quello di acquisire le deleghe di seconda fase. Precisamente, il Corecom Marche, valutata la disponibilità sia da parte dell'Assemblea legislativa regionale sia da parte della Giunta regionale a sostenerlo economicamente in questo delicato percorso e considerato il fatto che con le ulteriori materie assegnate potrà segnare un ulteriore avanzamento nella qualità dei servizi offerti ai cittadini, ha approvato all'unanimità la proposta di aderire al processo di conferimento delle deleghe di cui all'Accordo-quadro del 2008, impegnandosi, al contempo, ad assumere tutte le iniziative necessarie e a sottoscrivere la relativa convenzione con l'Agcom. Insomma, tale delibera lascia presagire che a breve, probabilmente entro il 2013, il nostro Corecom eserciterà queste ulteriori funzioni, allineando così l'esperienza marchigiana a quella già da tempo stabilizzatasi nella maggior parte delle Regioni italiane²⁷⁵. Le funzioni delegate di "seconda fase" sono: la definizione delle controversie tra utenti e gestori telefonici, la vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, la gestione delle posizioni degli operatori nell'ambito del Registro degli operatori di comunicazione (ROC).

La definizione delle controversie, così come stabilito dall'art. 2 della delibera Agcom n. 173/07/CONS, rappresenta una delega particolarmente importante, costituendo la seconda fase del procedimento di conciliazione tra utenti e gestori di telefonia e di telecomunicazioni. Il procedimento di definizione, infatti, potrà essere attivato da una delle due parti che hanno tentato una soluzione conciliativa che poi, però, ha avuto esito negativo. Si tratta, pertanto, di una procedura alternativa al ricorso giurisdizionale e che si conclude con un provvedimento decisorio che ha valore vincolante tra le parti, al pari di una sentenza. Una vera e propria attività giurisdizionale di primo grado, pertanto, che porta con sé due risvolti. Da un lato, trattandosi di procedura gratuita e che si svolge a livello locale, avvicinerà ancor di più la giustizia ai cittadini. Dall'altro, però, trattandosi di una procedura diversa e successiva alla conciliazione, comporterà delle difficoltà di gestione e un aumento di spese per il Corecom Marche. Infatti, se, come ribadisce espressamente l'Autorità nella proposta di convenzione, ogni Corecom deve garantire la separazione tra la funzione di conciliazione e quella di definizione delle controversie e, nell'ambito di questa, tra competenze istruttorie e decisorie, il Comitato marchigiano dovrà dotarsi di ulteriore personale, con

273 Notizia tratta da www.ansa.it

274 Delibera, 29 novembre 2012, n. 21, Corecom Marche

275 Vedi *sopra* la figura n. 1.

alta professionalità - sia giuridica che tecnica nel settore delle telecomunicazioni - e di massima imparzialità. Un conto, infatti, è fare conciliazioni, che sono attività di avvicinamento delle parti, altro è definire una controversia, dove vi è un problema di rispetto dei tempi, di rischio di decisioni sbagliate e di rischio di azioni di responsabilità. Inoltre, è facilmente prevedibile che, in analogia a quanto avvenuto con il decentramento della conciliazione, anche l'attività di definizione delle controversie aumenterà notevolmente in termini quantitativi, di pari passo con l'avvicinamento della sede arbitrale, che la rende più facilmente accessibile ai cittadini. Così, tra la mediazione conciliativa e la definizione delle controversie, il Corecom Marche, e con esso la Regione Marche, si troverà a svolgere un compito molto oneroso, sia dal punto di vista dell'impegno in termini numerici - per l'impennata di ricorsi che si troverà ad affrontare, per lo meno nei primi anni - sia dal punto di vista dell'impegno in termini economici - stante la gratuità della procedura per le parti e stante l'assunzione e la retribuzione di ulteriore personale con specifica preparazione. Queste le ragioni che, probabilmente, spiegano la diffidenza finora dimostrata dal Corecom Marche nell'assunzione di questa nuova funzione delegata. Tuttavia, pur trattandosi di una delega onerosa che comporta un investimento in termini di risorse umane e finanziarie di un certo rilievo, essa è indispensabile - insieme alle altre due (gestione del ROC e vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale) - per completare il ruolo di Authority regionale che al Corecom viene sempre più richiesto di svolgere.

La seconda delega, quella relativa alla vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, consiste nello svolgere quotidianamente quanto sino ad oggi il Corecom aveva fatto svolgendo la propria attività a campione oppure sistematicamente, ma solo con riguardo a certe tematiche (si pensi, ad esempio, alla tutela dei minori). Le ultime disposizioni dell'Agcom in materia di controllo delle trasmissioni delle televisioni locali imputano, infatti, al Corecom di svolgere attività di ricerca e monitoraggio nei vari ambiti attinenti alle tematiche di propria competenza, ampliando e aumentando le aree soggette alla sua vigilanza. I campi di competenza, come da delega Agcom, riguardano precisamente: il rispetto degli obblighi di programmazione, la pubblicità, il pluralismo politico istituzionale e socio-culturale, la garanzia dell'utenza e, infine, la tutela dei minori.

In ultimo, ma certamente non ultimo per importanza, la competenza relativa alla gestione del Registro degli operatori delle comunicazioni (ROC), operanti nelle Marche. Il ROC è un registro unico, adottato dall'Agcom con la finalità di garantire la trasparenza degli assetti proprietari di tutte le società ed imprese che operano nel campo delle comunicazioni, rendendoli pubblici. La tenuta da parte del Corecom di questo registro, che ha valore di documentazione ufficiale, non concerne solo l'iscrizione e gli aggiornamenti delle posizioni di ogni operatore all'interno del registro stesso, ma comporta, in realtà, una vera e propria mappatura delle imprese operanti nel settore, allo scopo di verificarne il *cursus vitae*, compresi gli assetti societari e patrimoniali. È facile, quindi, comprendere la delicatezza e la complessità della materia, che richiede che il Comitato si doti di tutta la strumentazione, i software e le adeguate figure professionali necessari alla tenuta di tale registro.

Queste, dunque, in sintesi le funzioni proprie e le funzioni delegate esercitate dal Corecom Marche, il quale svolge anche funzioni attribuitegli dal Ministero dello Sviluppo Economico e realizza, altresì, specifici progetti assegnategli dall'Assemblea e dalla Giunta regionali²⁷⁶.

Per svolgere, però, le sue funzioni, il Corecom Marche non ha a disposizione risorse finanziarie proprie. Anzi, esso vive una realtà ambigua: da un lato vi è il cordone ombelicale che lo lega all'Agcom che finanzia le deleghe; dall'altro, in quanto l'organizzazione è interamente regionale, esso dipende da un'autorizzazione di spesa, preventiva e successiva, da parte del Consiglio regionale. Più precisamente, come previsto dall'art. 12, c. 1, della l. r. n. 8 del 2001, il Corecom presenta ogni anno alla Giunta e trasmette contestualmente all'Assemblea legislativa e all'Autorità nazionale il programma di attività per l'anno successivo, con l'indicazione del relativo fabbisogno

finanziario. Programma di attività e fabbisogno finanziario che dovranno essere approvati dal Consiglio regionale, il quale riporterà nel bilancio regionale le risorse finanziarie stanziare per il funzionamento del Corecom. Si riscontra, quindi, una dipendenza economica ed organizzativa del Corecom: dipendenza che, peraltro, non è limitata solo al rapporto con il Consiglio regionale, ma riguarda anche l'Agcom. Anche se, non si può non evidenziare il fatto che le risorse finanziarie provengono, per la stragrande maggioranza, dal Consiglio regionale. Dall'Agcom, infatti, il Corecom riceve una quantità di risorse molto bassa, per cui, in realtà, anche le funzioni delegate vengono espletate con parte dei fondi del Consiglio regionale.

Si riporta di seguito il fabbisogno finanziario individuato nel Programma di attività degli anni 2009-2010-2011-2012-2013 dal Corecom Marche per il suo funzionamento, con la specifica degli ambiti di spesa:

Fig. n. 6. Fabbisogno finanziario per le attività del Corecom Marche

AMBITO SPESA	EURO					
		2009	2010	2011	2012	2013
Regione Marche: contributi per funzionamento attività (stima)		39.700	39.700	51.028	160.200	160.200
Ministero dello sviluppo economico: rimborsi quote ad emittenti per messaggi autogestiti durante le campagne elettorali (stima)		80.000 partita di giro	80.000 partita di giro	64.000 partita di giro	dato non disponibile	dato non disponibile
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: deleghe assunte		52.000	98.000	51.972	52.000	52.000
Totale		171.700	217.700	167.000	212.000	212.000
Ulteriori finalità previste dalla l. r. n. 8/2001, comprensive anche delle indennità annuali dei componenti Corecom		150.000	150.000	160.000	-	-
Incremento per nuove deleghe		-	-	-	31.646	31.646
TOTALE FABBISOGNO FINANZIARIO		321.700	367.700	327.000	243.846	243.846

Fonte: Comitato regionale per le comunicazioni

Tenuto conto della non disponibilità del dato concernente la stima dei rimborsi da parte del Ministero dello sviluppo economico- Dipartimento delle comunicazioni delle quote alle emittenti tv e radio locali per la trasmissione dei messaggi autogestiti in occasione delle campagne elettorali e referendarie negli anni 2012-2013, si registra, come evidente dalla tabella, un fabbisogno finanziario del Corecom Marche tendenzialmente costante negli anni.

Secondo *Giurisprudenza*

Si dà conto del fatto che non è stato rintracciato alcun provvedimento giurisdizionale²⁷⁷ in merito.

Terzo *Modalità di razionalizzazione*

La delicata contingente situazione finanziaria a tutti nota ha comportato la necessità di adottare una serie di misure di razionalizzazione dei costi tanto a livello statale tanto a livello regionale.

In virtù di ciò, anche la Regione Marche si è adoperata nel senso di attuare consistenti tagli ai propri apparati, politici e non.²⁷⁸ Così, neanche il Corecom marchigiano è potuto rimanere immune di fronte ai colpi di questa spietata mannaia.

Mannaia che ha colpito, come noto²⁷⁹, il numero dei suoi componenti, riducendolo da sette a tre e spingendolo, in tal modo, addirittura al di sotto della soglia indicata dalla delibera 52 del 1999 dell'Agcom (“cinque membri, compreso il Presidente”). Precisamente, tale modalità di contenimento della spesa pubblica è stata recentemente adottata dall'Assemblea legislativa regionale mediante l'approvazione della l.r., 27 novembre 2012, n. 37 (recante “Assestamento del bilancio 2012”) modificativa della l.r. n. 8/2001 istitutiva del Corecom. Recita, infatti, l'art. 33 c. 1 della l.r. n. 37/2012 che “Al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 27 marzo 2001 n. 8 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le Comunicazioni (CORECOM)”) la parola “sette” è sostituita dalla parola “tre”. L'effetto, pur se non immediato, di tale riduzione numerica della compagine dell'organo sarà, evidentemente, un notevole contenimento dei costi dell'ente stesso. Senza pregiudizio alcuno per la sua operatività. Effetto, però, al contempo, non immediato, in quanto la riduzione dei componenti sarà possibile solo a partire dal prossimo insediamento, poiché *ex art. 33, c. 6 l.r. n. 37/2012* “le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dalla scadenza del Corecom in carica alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Questa, dunque, la sola modalità di contenimento delle spese che il Consiglio regionale Marche ha ritenuto opportuno adottare in attuazione delle dure politiche di spending review approvate a livello statale.

L'altra possibile modalità di razionalizzazione dei costi, alternativa o affiancabile a questa²⁸⁰, ovvero quella che mira a comprimere l'entità delle indennità spettanti ai componenti il Corecom, non è stata, invece, scelta dalla Regione Marche. Nessun intervento risulta, infatti, essere stato

277 A parte le già ricordate sentenze del Tar, della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

278 Solo alcuni esempi concreti di riduzione dei costi attuati nella Regione: consulenze esterne ridotte del 96%, passando dai quasi 6 milioni di euro del 2004 ai 240mila del 2012; taglio della spesa del personale di 10 milioni di euro dal 2008 ad oggi; personale regionale ridotto di 147 unità dal 2008 ad oggi; taglio del 34% dei premi dei dirigenti.

279 Vedi paragrafo “Dati e normativa regionale”

280 Modalità, tra l'altro, già adottata da alcune Regioni, in alternativa o affianco a questa appunto. Per una migliore analisi del problema si rinvia al quarto paragrafo.

adottato dal Consiglio regionale o dal Comitato per limitare i costi del Comitato stesso, incidendo sulle spese sostenute per i compensi dovuti ai commissari.

Anzi, se si analizzano i rendiconti finanziari degli ultimi anni, è possibile notare come gli stessi contributi stanziati dalla Regione Marche al Corecom per l'espletamento delle funzioni proprie rimangano sostanzialmente invariati: 170.200 euro a carico del Bilancio regionale 2009, 150.200 euro a carico del Bilancio 2010 e 160.200 euro a carico del Bilancio 2011 (vedi fig. n. 6). Per di più, tra il 2009 e il 2010 si è registrato un incremento delle spese totali del Corecom da 186.542,02 euro a 260.652,62 euro, ridottosi poi nello scorso anno a 218.206,64 euro. Tuttavia, nonostante questa riduzione delle spese abbia comportato un risparmio di 42.445,98 euro rispetto all'anno precedente, non si può dire che questo sia un dato positivo. Ciò perché, come illustrato nella figura n. 6, il risparmio conseguito deriva da una diminuzione dei costi delle funzioni del Corecom, sia quelle proprie sia quelle delegate che, in quanto tali, possono variare di anno in anno: le prime a seconda delle iniziative e dei progetti che si intendono realizzare, le seconde a seconda dei contributi stanziati dall'Agcom. Senza parlare, poi, del fatto che se tagli e riduzioni delle spese debbono essere fatti, questi non devono, comunque, incidere sulla qualità e sull'efficacia delle attività svolte perché quello che il Corecom realizza è indiscutibilmente un servizio pubblico a favore della popolazione.

Ciò che rimane sostanzialmente invariato negli anni è, invece, proprio il capitolo relativo alle indennità e ai compensi dei componenti del Corecom. Capitolo su cui, al contrario, si potrebbe incidere, riducendolo, per realizzare una razionalizzazione delle spese del Comitato.

Di seguito si riporta un quadro sintetico del rendiconto finanziario per il funzionamento del Corecom Marche negli anni 2009-2010-2011:

Fig. n. 7. Rendiconto finanziario Corecom Marche

Tabella a): Entrate e Uscite registrate nell'anno 2009

ENTRATE	EURO	USCITE	EURO
Funzioni proprie L.R. 8/2001 – contributi a carico del Bilancio regionale	140.200	Spese per funzioni proprie	7.115,54
Funzioni proprie L.R. 8/2001 – Assestamento Bilancio regionale	30.000	Spese per funzioni proprie – Interventi contro la violenza sulle donne	2.543,90
Totale contributi regionali per funzioni proprie (A)	170.200	Totale spese funzioni proprie (a)	9.659,44
Contributi finanziari erogati dall'Agcom per funzioni delegate (B)	51.972,08	Spese per funzioni delegate (b)	41.632,98
Interessi attivi netti su c/c bancario (C)	2.69586,49	TOTALE SPESE (c=a+b)	51.292,42
Copie conformi dei verbali di conciliazione (D)	171,00	Spese per indennità componenti (d)	135.249,60

Contributi ad emittenti radiotelevisive per l'attività svolta durante la campagna elettorale e referendaria anni 2007-2008	58.4491,61 partita di giro	Rimborso da parte del Ministero dello sviluppo economico-Dipartimento delle comunicazioni degli oneri sostenuti dalle emittenti radiotelevisive per trasmissione messaggi autogestiti in occasione campagne elettorali e referendarie anni 2007-2008	58.4491,61 partita di giro
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE (A+B+C+D)	225.029,94	TOTALE COMPLESSIVO SPESE (c+d)	186.542,02

Tabella b): Entrate e Uscite registrate nell'anno 2010

ENTRATE	EURO	USCITE	EURO
Funzioni proprie L.R. 8/2001 – contributi a carico del Bilancio regionale	140.200	Spese per funzioni proprie (consulenze, convegni, studi, ricerche, progetti, compensi, spese postali, telefoniche e varie)	3.738,97
Funzioni proprie L.R. 8/2001 – Interventi contro la violenza sulle donne	10.000	Spese per funzioni proprie – Progetto TV e minori anni 2010-2011	28.000
Totale contributi regionali per funzioni proprie (A)	150.200	Totale spese funzioni proprie (a)	31.738,97
Contributi finanziari erogati dall'Agcom per funzioni delegate (B)	51.972,08	Spese per funzioni delegate (b)	94.741,82
Interessi attivi netti su c/c bancario (C)	1.704,08	TOTALE SPESE (c=a+b)	126.480,79
Copie conformi dei verbali di conciliazione (D)	79,00	Spese per indennità componenti (d)	134.171,83
Contributi ad emittenti radiotelevisive per l'attività svolta durante la campagna elettorale e referendaria anni 2009	57.085 partita di giro	Rimborso da parte del Ministero dello sviluppo economico-Dipartimento delle comunicazioni degli oneri sostenuti dalle emittenti radiotelevisive per trasmissione messaggi autogestiti in occasione campagne elettorali e referendarie anni 2009	57.085 partita di giro
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE (A+B+C+D+E)	203.955,16	TOTALE COMPLESSIVO SPESE (c+d)	260.652,62

Tabella c): Entrate e Uscite registrate nell'anno 2011

ENTRATE	EURO	USCITE	EURO
Funzioni proprie L.R. 8/2001 – contributi a carico del Bilancio regionale (a)	160.200	Spese per funzioni proprie (consulenze, convegni, studi, ricerche, progetti, compensi, spese per acquisto e noleggio attrezzature, spese postali, telefoniche e varie)	4158,34
		Spese per funzioni proprie – Convenzione Corecom-Rai per realizzazione programma “GT Ragazzi”/Incontri con scuole regionali per progetto “Adulti più informati, bambini più sicuri”/Progetto “Produrre tv in classe”	14.586,43
Totale contributi regionali per funzioni proprie (A)	160.200	Totale spese funzioni proprie (a)	18.744,77
Contributi finanziari erogati dall'Agcom per funzioni delegate (B)	51.972,08	Spese per funzioni delegate (b)	71.620,73
Interessi attivi netti su c/c bancario (C) + Copie conformi dei verbali di conciliazione (D)	2.739,74	TOTALE SPESE (c=a+b)	90.365,50
		Spese per indennità componenti (d)	127.841,14
contributi ad emittenti radiotelevisive per l'attività svolta durante la campagna elettorale e referendaria anni 2009	58.573,20 partita di giro	Rimborso da parte del Ministero dello sviluppo economico-Dipartimento delle comunicazioni degli oneri sostenuti dalle emittenti radiotelevisive per trasmissione messaggi autogestiti in occasione campagne elettorali e referendarie anni 2009	58.573,20 partita di giro
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE (A+B+C+D+E)	214.911,82	TOTALE COMPLESSIVO SPESE (c+d)	218.206,64

Fonti: Deliberazione n. 157/2010, Rendiconto dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche per l'esercizio finanziario 2009; deliberazione n. 24/2011, Rendiconto dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche per l'esercizio finanziario 2010; deliberazione n. 49/2012, Rendiconto dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche per l'esercizio finanziario 2012.

Le dure politiche di spending review che la Regione sta attuando in questo periodo per rispondere al meglio al particolare momento di crisi tuttora in atto non hanno risparmiato il Corecom.

La riduzione della sua compagine numerica da sette a tre membri comporterà, infatti, l'effetto di contenere notevolmente le spese sostenute per il suo finanziamento. Risultato, questo, importante e in linea con le politiche di razionalizzazione dei costi già adottate da tempo da alcune Regioni. Emblematico il caso dell'Emilia Romagna che, già nel 2007, approvando la l.r. n. 27, aveva modificato la legge regionale istitutiva del Corecom prevedendo una significativa riduzione del numero dei suoi commissari. Riduzione che, anche in questo caso, aveva condotto la composizione numerica dell'organo sotto la soglia indicata dalla delibera Agcom, configurando quindi un Comitato composto da soli tre membri, a fronte dei nove precedentemente previsti. Sulla scia della legge approvata dall'Emilia Romagna, si sono poste poi anche altre Regioni, come, a titolo esemplificativo: la Calabria, con la l.r. n. 22/2007 modificativa della l.r. 2/2001 nella parte in cui riduce i componenti del Comitato da cinque a tre; la Liguria che, con l'approvazione della l.r. n. 35/2007, passa dai sette componenti previsti nella l.r. n. 5/2001 ai cinque attuali; il Piemonte che, con la l.r. n. 10/2011, ha anche essa sensibilmente ridotto la composizione del Corecom da otto membri a tre, a partire dal prossimo insediamento. Una estesa lista a cui, finalmente, il 27 novembre 2012, con l'approvazione della l.r. n. 37, si è accodata anche la Regione Marche, ottenendo così due importanti risultati. Il primo, quello di cancellare il curioso paradosso per cui le Marche, senza uno specifico motivo, eleggeva uno dei Comitati con il più alto numero di componenti in tutta Italia. Del motivo, infatti, per cui la legge regionale istitutiva prevedeva una tale composizione non v'era traccia. L'unico riferimento a una compagine più ampia era ed è, invece, rintracciabile nella delibera n. 52, la quale la consente in relazione alle maggiori dimensioni delle Regioni. Così, se anche questa fosse stata la ragione alla base della scelta del Consiglio regionale, ciò che si veniva a creare era, appunto, una situazione veramente curiosa e paradossale: da un lato, una regione di medie dimensioni, come le Marche, con appena 1.565.335 abitanti, si trovava a disporre di un Corecom composto da sette membri; dall'altro, regioni più grandi, come la Toscana, con 3.749.813 abitanti, e l'Emilia Romagna, con 4.432.418 abitanti, si limitavano a eleggere un Corecom con cinque membri nel primo caso e, addirittura, con solo tre membri nel secondo. Il secondo risultato, ovverossia - come si è già detto più volte - il contenimento delle spese sostenute per il finanziamento del Corecom e, più specificamente, per le indennità, i rimborsi e le missioni dei commissari. Risultato, questo, da tempo atteso e sicuramente significativo dal punto di vista economico-finanziario, i cui effetti concreti, però, saranno visibili solo a partire dal 2016, con le nuove nomine e il conferimento dei prossimi incarichi.

A fronte di ciò, ossia della impossibilità di raggiungere immediatamente l'obiettivo di ridurre le spese pubbliche tramite la mera riduzione del numero dei commissari - obiettivo che invece dovrebbe essere alla base della l.r. n. 37/2012 - non si comprende il motivo per cui la Regione non sia ancora intervenuta sul capitolo di bilancio "indennità di funzione e rimborsi", dove il taglio delle spese è senz'altro possibile e, soprattutto, potrebbe portare subito al raggiungimento dell'obiettivo primario.

Se è vero, infatti, che il taglio delle spese non potrà riguardare le risorse destinate ai servizi - tanto quelli concernenti le funzioni proprie tanto quelli concernenti le funzioni delegate - offerti dal Corecom, i quali non possono e non debbono essere pregiudicati in alcun modo da esigenze economico-finanziarie della Regione, è anche vero che c'è un'altra modalità, tra l'altro già adottata da alcune regioni, che può essere affiancata a quella già scelta dal Consiglio regionale per concretizzare ancor più efficacemente e rapidamente la politica di riduzione dei costi: la riduzione delle indennità, dei rimborsi e dei compensi spettanti al Presidente e agli altri componenti il Corecom. Dall'analisi dei rendiconti finanziari del Corecom²⁸¹ degli ultimi tre anni emergono, infatti, inequivocabilmente quelli che sono gli elementi che maggiormente incidono sul costo

281 Vedi *supra*, fig. n. 6,

complessivo dell'ente. Così, è immediatamente evidente che nel 2009, su un totale complessivo di spesa di 186.542,02 euro, la spesa per le indennità, le missioni e i rimborsi dei componenti è stata di 135.249,60 euro. Ciò significa che le risorse necessarie per indennità, rimborsi e missioni hanno rappresentato circa il 72,5% del bilancio totale. Nel 2010, su un totale complessivo di spesa di 260.652,62 euro, la spesa per le indennità, i rimborsi e le missioni dei componenti è stata di 134.171,60 euro. Ciò significa che le risorse necessarie per indennità, rimborsi e missioni hanno rappresentato circa il 51,5% del bilancio totale. Infine, nel 2011, su un totale complessivo di spesa di 218.206,64 euro, la spesa per le indennità, le missioni e i rimborsi dei componenti è stata di 127.841,14 euro. Ciò significa che le risorse necessarie per indennità, rimborsi e missioni hanno rappresentato circa il 58,5% del bilancio totale.

Fig. n. 8. Percentuale costi indennità, missioni e rimborsi componenti

ANNO	SPESA TOTALE	COSTI INDENNITÀ, RIMBORSI E MISSIONI	%
2009	186.542,02	135.249,60	72,5
2010	260.652,62	134.171,60	51,5
2011	218.206,64	127.841,14	58,5

Così, anche se nell'ultimo anno vi è stata una leggera flessione verso il basso dei costi per le indennità, i rimborsi e le missioni dei componenti (dai 135.249,60 euro del 2009 ai 127.841,14 euro del 2011, con un risparmio di 7.408,46 euro), appare atipico che su quelle che sono le spese complessive per il funzionamento del Corecom, più del 50% di esse (con un picco addirittura del 72,5% nel 2009) sia rappresentato dagli emolumenti dei commissari. Si propone, pertanto, di intervenire con una ulteriore legge per ridurre al più presto e, soprattutto, sensibilmente i compensi del Presidente e degli altri membri, allineandosi in questo modo anche a quelle che sono le politiche di spending review già adottate da altre Regioni. Prima tra tutte è intervenuta la Regione Calabria che nel 2007, con la stessa legge modificativa del numero dei componenti, ha anche ridotto del 20% le indennità tanto del Presidente tanto degli altri componenti. A tale drastico intervento di spending review si sono poi conformate, ad esempio, nell'ordine anche: l'Umbria che, con la l.r. n. 22/2010, ha inciso in particolar modo sull'indennità spettante al Presidente; il Piemonte che, al pari della Calabria e per il tramite della già citata l.r. n. 10/2011, non solo è intervenuto, dimezzandolo, sul numero dei componenti il Corecom, ma ha anche fortemente contenuto le spese relative agli emolumenti ad essi spettanti, con un risparmio dell'82% circa; il Veneto che, con l'approvazione della delibera n. 1392/2011 della Giunta regionale ha ridotto del 10% le indennità dovute ai componenti del Corecom; ed, infine, la regione Puglia che, appena due mesi fa, ha approvato la l.r. n. 45/2012 attraverso cui ha disposto la riduzione del 10% delle suddette indennità, modificando in tal modo la l.r. n. 3/2000 istitutiva del Corecom.

Riduzione che, peraltro, a parere di chi scrive, non dovrebbe essere rinviata all'insediamento del prossimo Comitato, ma che invece dovrebbe essere applicata già al Corecom in carica. Ciò

naturalmente al fine di raggiungere un immediato contenimento delle spese. A supporto della tesi prospettata, basti pensare al caso Umbria. Nel 2010 il Consiglio regionale umbro ha approvato la già citata l.r. n. 22 modificativa della l.r. n. 3/2000 istitutiva del Corecom, mediante cui prima, all'art. 2, ha approntato una sensibile riduzione²⁸² delle indennità spettanti sia al Presidente sia agli altri componenti e poi, all'art. 4, ha disposto che “le disposizioni di cui all'art. 2 si applicano anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge”. L'inserimento di tale disposizione ha comportato l'immediato risparmio di 150mila euro sul fabbisogno finanziario 2011, rispetto a quello del 2010.

Queste, dunque, le due modalità che potrebbero contenere notevolmente le spese del Corecom, rendendolo un organismo più snello, in linea con le politiche di spending review che la Regione sta adottando e attuando in questo tempo di crisi: la già adottata riduzione dei suoi componenti e la (contestuale) riduzione delle loro indennità. Modalità che, peraltro, non intaccano minimamente l'efficace funzionamento dell'organo stesso. Organo, lo si ricorda, di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale. Organo che, dopo oltre dieci anni dalla sua istituzione, sta per assumere anche nuove ed importanti deleghe dall'Agcom (definizione delle controversie e gestione del ROC). Ciò comporterà, pertanto, ancor di più la necessità di disporre di una struttura altamente qualificata e di elevata professionalità, oltre che, naturalmente, di una efficace razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie. Per il raggiungimento di tale obiettivo, dunque, accanto alla riduzione delle indennità e del numero dei commissari si suggerisce anche di individuare le figure del Presidente (specialmente) e dei consiglieri in persone di alta competenza nel campo specifico delle comunicazioni (ad esempio, ingegneri della comunicazione, giuristi...) e di reale indipendenza dagli organi politici della Regione. Il Corecom, cioè, non deve diventare un “parcheggio” o una “ricompensa” per politici che non hanno più un ruolo a livello locale, secondo una logica di lottizzazione e spartizione delle poltrone. Esso è e resta, invece, uno strumento di vigilanza e di garanzia che si prefigge l'obiettivo di raggiungere una comunicazione plurale, obiettiva, completa e imparziale.

Assieme a questi due primi interventi – i quali rappresenterebbero dei chiari segnali dell'intenzione di conseguire una più generale e sostanziale riduzione dei costi dell'apparato pubblico, proprio a partire dall'adeguamento delle indennità e del numero (sovrabbondante) dei membri degli organi regionali – si propone, *a contrario*, anche di rafforzare la dotazione organica della struttura amministrativa di supporto e di servizio del Corecom Marche, in modo da superare l'attuale imbarazzante situazione di avere uno dei più alti numeri di componenti del Corecom ma una struttura di servizio non completamente adeguata alle funzioni assegnate²⁸³. È del tutto evidente che, altrimenti, ciò apparirebbe ai cittadini (ma non solo ad essi) rispondere a logiche di spartizione e lottizzazione politica, più che a pratiche esigenze di funzionamento dell'organo, rischiando così di offuscare l'autorevolezza dell'organo stesso.

In definitiva, si ritiene opportuno che entrambi questi interventi (e non solo quello già adottato con la l.r. n. 37/2012) siano realizzati al fine di perseguire una notevole riduzione dei costi e un utilizzo più razionale delle risorse umane e finanziarie, consentendo così il raggiungimento dell'obiettivo ultimo del Corecom. Avvicinarsi, cioè, come istituzione, al territorio e ai cittadini, diffondendo la propria attività e i propri servizi in maniera capillare, incentivando i progetti e le

282 Precisamente, l'art. 24, c.1-2 della l.r. n. 3/2000 disponeva che: “Al Presidente del Corecom è attribuita un'indennità, per dodici mensilità, pari al sessanta per cento dell'indennità mensile lorda spettante al consigliere regionale. Al componente del Corecom è attribuita un'indennità, per dodici mensilità, pari al venti per cento dell'indennità mensile lorda spettante al consigliere regionale”. Ora l'art. 2 della l.r. 22/2010 stabilisce che: “Al comma 1 dell'art. 24 della l.r. n. 3/2000, la parola: “sessanta” è sostituita dalla seguente: “venticinque”. Al comma 2 dell'art. 24 della l.r. n. 3/2000, la parola: “venti” è sostituita dalla parola: “dieci””.

283 A tutt'oggi, infatti, si rileva una insufficienza di personale per lo svolgimento di attività particolarmente delicate e impegnative, come quella della conciliazione. Insufficienza che, tra l'altro, si accentuerà ulteriormente a seguito dell'assunzione delle nuove deleghe.

azioni già in essere e promuovendone di nuovi, in un'ottica complessiva che interpreti la comunicazione come una risorsa democratica, sociale, culturale ed economica per tutto il territorio delle Marche.

Breve Bibliografia

- Calzolaio S., Malaisi B., (a cura di), *Corecom. Nuove funzioni e ruolo istituzionale. Atti del convegno, Macerata 25-26 febbraio 2010*, eum, 2011
- Cardone A., *Il modello dell'amministrazione comune delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Corecom*, in *Istituzioni del federalismo*, E-R Maggioli Editore, n. 6/2007, pp. 741-776
- Caretti P., *L'incerta identità dei Corecom*, in "Le Regioni" 3/2010, pp. 497-508
- Caretti P., *I Corecom nel sistema locale delle comunicazioni*, in "Le Regioni" 3/2005, pp. 339-348
- Del Campo F., *Legislazione "concorrente", in materia di comunicazione e "modello Corecom"*, in *Istituzioni del federalismo*, E-R Maggioli Editore, n. 1/2007, pp. 7-10
- Gardini G., *L'attività di conciliazione dei Corecom*, in *Istituzioni del federalismo*, E-R Maggioli Editore, n. 6/200, pp. 851-876
- Livolsi M., *Note per una più attuale prospettiva delle funzioni e attività dei Corecom*, in www.consiglio.regione.toscana.it
- Programma di attività anno 2013 Corecom Marche, in www.corecom.marche.it
- Programma di attività anno 2012 Corecom Marche, in www.corecom.marche.it
- Programma di attività anno 2011 Corecom Marche, in www.corecom.marche.it
- Programma di attività anno 2010 Corecom Marche, in www.corecom.marche.it
- Programma di attività anno 2009 Corecom Marche, in www.corecom.marche.it
- Relazione annuale anno 2012, in www.agcom.it
- Siconolfi P., *Funzioni e ruolo dei Corecom*, in *Istituzioni del federalismo*, E-R Maggioli Editore, supplemento n. 1/200, pp. 101-108

CONCLUSIONI

LINEE D'AZIONE

GIOVANNI DI COSIMO

Come documentano le pagine precedenti, la Regione Marche ha compiuto uno sforzo per razionalizzare il sistema regionale, sia a livello istituzionale che amministrativo. In parte queste azioni sono riconducibili direttamente alla Regione, che ha, per esempio, soppresso alcuni enti (oppure, di recente, ha ridotto il numero dei membri del Corecom, ma solo a partire dal prossimo rinnovo dell'organo).

Altre volte la Regione si è limitata a dar seguito alle indicazioni provenienti dal legislatore statale, come nel caso della legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica contenente principi relativi al riordino del sistema delle comunità montane (che, fra l'altro, la Regione ha applicato in maniera non del tutto coerente rispetto alle finalità di contenimento della spesa pubblica perseguite dal legislatore statale).

Nel complesso, gli interventi di razionalizzazione hanno consentito di raggiungere risultati di un certo rilievo per quanto attiene al contenimento della spesa (si pensi alla riduzione del numero delle comunità montane) e per quanto concerne l'efficienza del sistema amministrativo (si può fare l'esempio della riorganizzazione del sistema degli enti, agenzie, società partecipate per mezzo della creazione di enti unici regionali e per mezzo del riassorbimento delle funzioni in capo all'amministrazione regionale).

Tuttavia, ci sono ancora margini di intervento che la Regione potrebbe utilmente sfruttare. Sono infatti ipotizzabili tre linee di azione che qui si indicano succintamente (per un'esposizione più dettagliata dei possibili interventi si rinvia ai singoli capitoli del *Rapporto*).

La prima linea: *razionalizzare mediante misure che non compromettono l'efficienza dei servizi*. Un esempio potrebbe essere la soppressione di tutte le comunità montane e la loro trasformazione in unioni di comuni, intervento che consentirebbe da un lato di contenere la spesa, e dall'altro di adottare una formula organizzativa funzionale alle peculiari esigenze delle zone montane. Un'altra misura con le medesime caratteristiche (intervento di razionalizzazione che non penalizzi l'esercizio delle funzioni) potrebbe essere la riduzione del numero degli Ato. A questa linea d'azione sono riconducibili pure misure volte a ridurre o sopprimere indennità ed emolumenti (per es. le indennità di funzione e i rimborsi per i componenti del Corecom).

La seconda linea: *adottare formule organizzative che promuovono la collaborazione fra enti e fra livelli di governo* e dunque determinano un assetto più razionale. Rientrano in questa linea le misure volte ad incrementare le gestioni associate comunali.

La terza linea: *devolvere agli enti locali determinate funzioni amministrative*. Questa linea d'azione richiede un radicale ripensamento del modello di amministrazione per enti dipendenti dalla Regione ai quali fin qui sono state affidate rilevanti funzioni amministrative.