



Le competenze delle Forme Associative in Piemonte Rapporto sulla gestione associata dei servizi -2008



LE COMPETENZE DELLE FORME ASSOCIATIVE IN PIEMONTE – 2008

Rapporto sulla gestione associata dei servizi

Premessa	III
1. OBIETTIVI E CONTENUTO DEL RAPPORTO	IV
1.1 DEFINIZIONI	V
2. METODOLOGIA E MODALITA' DI RILEVAZIONE	VII
3. I RISULTATI- ANALISI DEI DATI	IX
4. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ASSOCIAZIONISMO	XV
4.1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE SULL' ASSOCIAZIONISMO.....	XV
4.2 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA REGIONALE PIEMONTESE SULL' ASSOCIAZIONISMO.....	XVIII
5.LA GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI	XXI
5.1 LE FORME ASSOCIATIVE.....	XXII
6.CONCLUSIONI. IMPATTI DELLA NUOVA NORMATIVA SULLA SITUAZIONE ESISTENTE	XXIV
7. BIBLIOGRAFIA E ALTRE RISORSE	XXXI

Premessa

Il rapporto è frutto della collaborazione fra il CRC Piemonte (Centro Regionale di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione del Piemonte), il CSI-Piemonte e l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", che ha consentito l'attivazione di uno stage per la realizzazione della ricerca.

Gli autori del rapporto sono Simone Cavagnoli (Università degli Studi del Piemonte Orientale) e Claudia Simonato (CRC Piemonte).

Vi hanno collaborato: i referenti delle forme associative che hanno contribuito fornendo la documentazione richiesta e i chiarimenti necessari; Angelo Buongiovanni (tutor stage), Giuseppe Giliberto (CRC Piemonte) per la redazione della documentazione di progetto e la predisposizione della base dati; Bruno Bonetto, per il recupero dati e il perfezionamento della base dati; Laura Galliano, Luciano Rey, Riccardo Riva, Lorenzo Marangon, Luca Zerbone, Paolo Cugini, Marco Tartari, Francesco Pala, Riccardo Mantelli, Eros Secchiaroli (CSI-Piemonte) per la raccolta dei dati e i contatti con gli Enti; Frediano Checchinato e Franca Vercellone (CSI-Piemonte) per il coordinamento dell'attività di raccolta dati; Cristina Lupo (CSI-Piemonte) per l'analisi dati e la predisposizione degli allegati; Elisa Pautasso e Laura Graiani (Istituto Mario Boella) per la predisposizione di parte della rappresentazione cartografica dei dati.

1. OBIETTIVI E CONTENUTO DEL RAPPORTO.

Il rapporto intende offrire un quadro di insieme sullo stato delle forme associative piemontesi, nonché fornire un'analisi delle competenze, in termini di gestione ed erogazione dei servizi, attribuite ad esse dai Comuni.

In particolare, il lavoro svolto è di interesse ricognitivo nell'ottica del coinvolgimento degli Enti locali piemontesi nella progettualità di volta in volta condotta sul territorio; si è verificato, infatti, in particolare nel campo dell'e-government e in occasione dell'Avvio dei Centri Servizi Territoriali, che una mappatura delle competenze delle forme associative può semplificare l'iter amministrativo necessario per la partecipazione ai progetti e renderlo maggiormente efficace.

La conoscenza delle competenze delle forme associative è fondamentale per la conduzione di iniziative di innovazione presso i piccoli Comuni; essendo l'informatica un elemento di facilitazione trasversale a supporto dell'attività amministrativa nei diversi ambiti, la ricerca ha avuto ampio respiro: in tal senso si è cercato di individuare quale fosse il quadro regionale delle forme associative, dal punto di vista della loro esistenza, composizione, poteri di rappresentanza dei Comuni costituenti e di gestione associata dei servizi sulla base di delega comunale. Tali informazioni, sono di indubbio valore anche ai fini dell'orientamento della programmazione regionale e provinciale del territorio; l'indagine, inoltre, ha rappresentato un'occasione per l'integrazione, l'approfondimento e l'aggiornamento del database regionale disponibile sul sito Ruparpiemonte ⁽¹⁾.

Il tema della gestione associata e della capacità di organizzazione, in tal senso, dei piccoli Comuni è spesso alla ribalta dell'agenda regionale: di recente, esso è venuto in rilievo in occasione delle attività di ricognizione svolte dall'Osservatorio Regionale sulla Semplificazione amministrativa ⁽²⁾ ed è stato richiamato come parametro di valutazione della marginalità dei piccoli Comuni piemontesi, utile per dare attuazione alla legge regionale n. 15 del 29 giugno 2007 recante "Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte" ⁽³⁾. La riforma delle Comunità Montane, prevista dall'ultima finanziaria, ha nuovamente portato il tema in evidenza a livello nazionale.

L'attribuzione della competenza non solo meramente gestionale, ma anche funzionale, alla forma associativa, consente di indagare le dinamiche della *governance* territoriale locale, che, in una situazione di "polverizzazione" degli ambiti amministrativi, si articola autonomamente secondo dimensioni adeguate alla programmazione ed alla gestione del territorio amministrato.

Il rapporto parte dalla definizione degli elementi dell'analisi: dalla nozione di servizio pubblico, si è ritenuto opportuno prendere in considerazione ed analizzare l'evoluzione normativa dell'associazionismo, fino alla recente modificazione del quadro delle forme associative, avvenuta anche in conseguenza delle pressioni nazionali per il contenimento della spesa pubblica.

¹ <http://extranet.ruparpiemonte.it/cic/bdati/index.htm>

² Istituito con l.r. 44/2000.

³ Art. 2 comma 1, l.r. cit.: "Ai fini della presente legge, la Regione attribuisce ai piccoli Comuni risorse finanziarie tenuto conto delle sottofasce di popolazione, delle situazioni di marginalità socio economica e infrastrutturale e della **qualità della gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali.**"

Particolare attenzione è stata data, in sede di analisi giuridica, al quadro dispositivo delle forme associative, alla loro costituzione, composizione, ai poteri di rappresentanza dei Comuni costituenti l'associazione ed alle modalità di erogazione dei servizi.

Nella parte finale si sono analizzate le prospettive future delle forme associative, a partire dalle disposizioni nazionali fino alla recente legislazione regionale.

1.1 DEFINIZIONI

Senza pretese di esaustività, si riportano nel seguito, alcune nozioni utili alla comprensione delle dimensioni analizzate e dell'indagine effettuata.

Servizio pubblico: essendo la gestione associata di servizi il tema cardine del presente lavoro, occorre necessariamente muovere i primi passi partendo dalla nozione di servizio pubblico.

Nel corso del tempo si sono alternate diverse interpretazioni di questo concetto.

La teoria soggettivista legava la **"pubblicità" del servizio** alla **natura pubblica del soggetto erogante**; la teoria "oggettivista", sopravvenuta in seguito al processo di nazionalizzazione seguito alla crisi del 1929, legava la nozione di servizio pubblico alla sua **destinazione a soddisfacimento dei bisogni della collettività**, quindi alla sua rispondenza ad un interesse di carattere generale.

Quest'ultima interpretazione, pur supportata sul piano giuridico ⁽⁴⁾ risulta troppo ampia, laddove ricomprende anche attività economiche che, seppure soggette a programmi o controlli, non trattano effettivamente l'esercizio di un pubblico servizio (come l'attività bancaria ed assicurativa, ad es.).

La nozione di servizio pubblico deve, quindi, integrare i due aspetti sopra esposti: si ha **servizio pubblico quando una attività è assunta tra le finalità istituzionali di una amministrazione, in considerazione del legame dell'attività stessa con l'interesse della collettività.**

Gli estremi della definizione ricostruita sopra, sono riportati nel disposto del comma dell'art. 112 comma 1 del T.U.E.L: " gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per **oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.**"

Il servizio pubblico è, ricapitolando, usualmente ritenuto indispensabile per il cittadino/consumatore e, di fatto, si caratterizza in quanto:

- di interesse generale;
- erogato da imprese pubbliche oppure private a partecipazione statale o controllate da soggetto pubblico;
- a prescindere dalla forma del soggetto erogatore, pubblico o privato che sia, la realizzazione del servizio pubblico comporta di norma elevati costi fissi di produzione.

In quanto di interesse primario e garanzia del soddisfacimento di un interesse collettivo, il servizio pubblico genera in capo alla Pubblica amministrazione erogante una responsabilità

⁴ Art. 43 Cost. prevede la possibilità dell'affidamento di servizi pubblici essenziali a soggetti privati negando, di fatto, il presupposto della teoria "soggettivista"; il disposto normativo, infatti, prevede che, ai fini di utilità generale, la legge possa riservare originariamente o trasferire ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, o a fonti di energia o situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale. L'art 41 Cost. prevede, a corollario di quanto sopra esplicitato, la possibilità, per lo Stato, di assoggettare l'attività economica, anche privata, a programmi e controlli per indirizzarla e coordinarla a fini sociali: in tal modo si afferma la visione "oggettivista" del servizio pubblico, legata alla finalità di pubblico interesse.

amministrativa. Esiste inoltre una responsabilità gestionale, con riguardo alle particolari esigenze da soddisfare.

Titolarità e gestione del servizio: secondo il dettato costituzionale, sopra indicato, pare evidente come lo Stato possa esercitare direttamente la funzione di "imprenditore pubblico" o, in alternativa affidare mediante riserva la facoltà di erogazione di servizi pubblici a soggetti privati. Questa previsione pone la necessità di chiarire la differenza fra la titolarità e la gestione del servizio.

L'istituzione di un sistema di servizi pubblici esercitabili dalle realtà locali, trova come suo naturale presupposto la particolare natura degli Enti locali, soggetti prossimi alla collettività e caratterizzati da uno stretto legame con il territorio di appartenenza, in grado quindi di meglio interpretarne le richieste.

Il primo intervento legislativo in questo senso risale alla legge 29 marzo 1903 n. 103 e al successivo regio decreto di attuazione, il R.D. 10 marzo 1904 n.108; in combinato disposto questi interventi autorizzavano e disciplinavano l'assunzione in via diretta dei servizi da parte di Comuni e Province, demandando a questi la scelta dei propri ambiti applicativi e di intervento.

La materia è stata poi riorganizzata dal R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 che ha coordinato in un unico testo le disposizioni concernenti la gestione dei servizi pubblici da parte degli enti locali, poi recepito pressoché integralmente, dal D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902.

Nella norma citata si distingue fra "titolarità" e "gestione" del servizio.

La "titolarità" del servizio era definita come necessariamente di carattere pubblico, ovvero occasionalmente pubblica, nelle ipotesi in cui i servizi potevano essere gestiti dai Comuni, con l'esclusione della possibilità di "riserva" a vantaggio di questi ultimi.

La "gestione" del servizio invece era configurata in un duplice tipo di affidamento, direttamente a soggetti pubblici, ovvero anche a soggetti privati.

In virtù della disciplina del R.D. n. 2578/1925, la gestione possibile del servizio, doveva configurarsi in alternativa: in economia (con risorse interne dell'Ente), per mezzo di azienda speciale, mediante concessione a terzi, con riserva amministrativa di riscatto.

Da ultimo, il d.lgs.267/2000, all'art. 112, citato, individua le caratteristiche generali di quei servizi pubblici la cui gestione può essere assunta dagli Enti locali; la previsione sulle modalità di gestione dei servizi è integrata dall'art. 113 ⁽⁵⁾.

Non si entra qui nel merito dell'evoluzione della normativa relativa alla gestione dei servizi pubblici, che a sua volta si caratterizza a seconda della rilevanza economica di questi e della disciplina di settore; è rilevante in questa sede solo la distinzione tra titolarità ⁽⁶⁾ dei servizi pubblici e gestione di essi.

Il principio di separazione tra la **titolarità della funzione pubblica**, intesa come **responsabilità di garantire l'assolvimento di un certo bisogno della comunità**, e la gestione del servizio, rileva in quanto **la funzione fa riferimento ad un aspetto finalistico dell'intervento pubblico, che si riferisce alla responsabilità attribuita**

⁵ Comma 1, art. cit.: " I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
- f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116.

⁶ Intesa come competenza amministrativa.

ad un determinato Ente. Relativamente alla produzione di un determinato effetto l'amministrazione pubblica ha, infatti, il diritto/dovere di garantire il soddisfacimento di un certo bisogno della collettività. L'art. 357, comma 2, del Codice di Penale, definisce come pubblica "la funzione amministrativa **disciplinata da norme di diritto pubblico** e da atti autoritativi e **caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione** o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi".

La gestione del servizio fa riferimento agli aspetti strumentali, ossia si lega all'aspetto aziendale, intendendo con ciò **le modalità, i criteri e gli strumenti attraverso i quali si realizzano concretamente i processi di produzione dei servizi** che permettono di soddisfare i bisogni anzidetti.

Gestione associata: si tratta di una modalità organizzativa funzionale allo svolgimento delle attività istituzionali degli Enti.

La gestione associata si può configurare in diversi modi, descritti nel seguito, e fare riferimento alle forme associative: alcune di esse costituiscono Enti locali, che acquisiscono le competenze funzionali attribuite dai Comuni.

Pertanto, in tali casi, i Comuni perdono la titolarità e la competenza di una funzione e per detti servizi gli organi politici della forma associativa decidono in luogo dei Comuni.

2. METODOLOGIA E MODALITA' DI RILEVAZIONE.

Per realizzare la rilevazione delle competenze attribuite dai Comuni alle forme associative presenti sul territorio Piemontese, si è proceduto in prima istanza alla raccolta:

- degli **Statuti** delle forme associative piemontesi (⁷);
- delle **Convenzioni** attive tra i Comuni e la relativa forma associativa di appartenenza, o, talvolta, con una forma associativa limitrofa.

Tali atti costituiscono le due modalità mediante le quali i Comuni attribuiscono alla forma associativa la competenza di gestione di una funzione o di un servizio.

L'indagine non ha riguardato altre forme di attribuzione della gestione dei servizi a soggetti esterni, quali ad es. i Consorzi; pur essendo una dimensione interessante da analizzare, tale forma di gestione non comporta il conferimento della titolarità della funzione, restando la competenza di essa in capo al Comune. In tal modo non si sarebbe compresa la strategia di **governance di "area vasta"** che si disegna seguendo la delega funzionale.

I servizi la cui gestione è prevista dagli atti sopra indicati sono stati poi classificati secondo una tassonomia, definita dal D.P.R. n.194 del 31/01/1996 e i dati rilevati hanno articolato un database che ha consentito di effettuare alcune analisi.

⁷ In particolare: Comunità Montane, Unioni di Comuni, Comunità Collinari.

Tabella 1- Elenco delle funzioni e relativi servizi, oggetto dell'indagine.

Denominazione Funzione	Denominazione Servizio
FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO	Segreteria
	Personale e organizzazione
	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato, controllo di gestione
	Gestione entrate tributarie e servizi fiscali
	Gestione beni demaniali e patrimoniale
	Ufficio Tecnico
	Anagrafe stato civile, elettorale, leva, servizio statistico
	Altri servizi generali
	Servizi informatici e connessi alle tecnologie informatiche
	Commissione di vigilanza
	Ufficio stampa
FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE	Polizia municipale
	Polizia commerciale
	Polizia amministrativa
FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA	Scuola materna
	Istruzione elementare
	Istruzione media
	Istruzione secondaria superiore
	Assistenza scolastica, trasporto, refezione
	Altri servizi
FUNZIONI RELATIVE ALLA CULTURA ED AI BENI CULTURALI	Biblioteche, musei e pinacoteche
	Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale
FUNZIONI NEL SETTORE SPORTIVO E RICREATIVO	Piscine comunali
	Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti
	Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo
FUNZIONI NEL CAMPO TURISTICO	Servizi turistici
	Manifestazioni turistiche
FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITA' E DEI TRASPORTI	Viabilità circolazione stradale e servizi connessi
	Illuminazione pubblica e servizi connessi
	Trasporti pubblici locali e servizi connessi
FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	Urbanistica e gestione del territorio
	Servizi di protezione civile

	Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente
	Servizio di cattura, custodia e ricovero dei cani randagi e/o vaganti
	Sportello catastale decentrato
FUNZIONI NEL SETTORE SOCIALE	Asili nido, servizi per l'infanzia per i minori
	Servizi di prevenzione e riabilitazione
	Strutture residenziali di ricovero per gli anziani
	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona
	Servizio necroscopico e cimiteriale
FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	Affissione e pubblicità
	Fiere, mercati e servizi connessi
	Servizi relativi all'industria
	Servizi relativi al commercio
	Servizi relativi all'artigianato
	Servizi relativi all'agricoltura
	Sportello unico per le attività produttive
FUNZIONI RELATIVE A SERVIZI PRODUTTIVI	Distribuzione gas
	Teleriscaldamento
	Farmacie

In questo modo è stato possibile avere in maniera immediata un quadro qualitativo e quantitativo della gestione dei servizi pubblici, quadro che dovrà essere aggiornato per recepire via via le nuove attribuzioni di competenze e dovrà adattarsi al mutato assetto delle forme associative regionali, così come definito dalla legge regionale 1 luglio 2008, n.19.

3. I RISULTATI- ANALISI DEI DATI.

Per quanto concerne l'analisi delle Forme associative presenti sul territorio piemontese, è possibile rilevare come su un totale di 99 Forme associative, 48 di queste siano Comunità Montane, 34 Comunità Collinari e 17 Unioni di Comuni.

Le Comunità Montane sono quindi la Forma associativa più numerosa sul territorio piemontese, nonché la prima Forma creata e regolamentata in maniera sistematica già dagli inizi degli anni '70.

Delle **48 Comunità Montane** totali è stato possibile analizzarne **37**, pari al 77% del numero totale.

Per le Comunità Collinari, a fronte di **34** Comunità presenti, **17** sono state analizzate, pari al 50%.

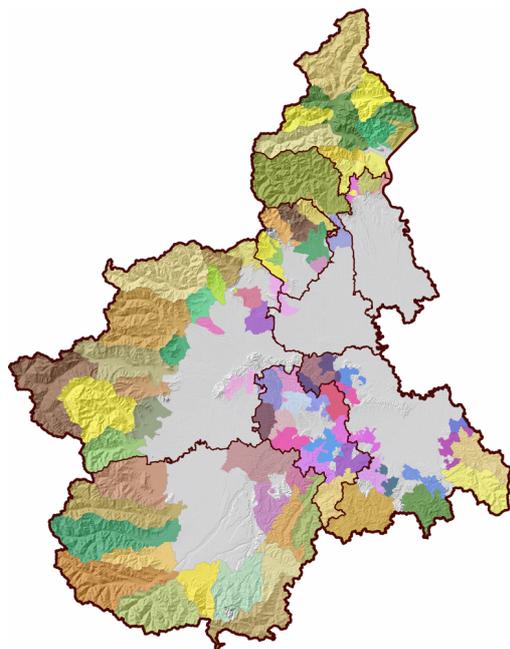
L'analisi delle Unioni di Comuni, presenti in un numero di **17 (13** hanno collaborato inviando i dati di costituzione ed eventuali convenzioni) ha prodotto risultati rappresentativi del 76% di esse.

Il dettaglio delle Forme associative analizzate è riportato in allegato al Rapporto.

A fronte di un totale complessivo di 235 atti analizzati, 66 si sono rilevati Statuti e 169 Convenzioni.

Gli Statuti vengono usualmente utilizzati per l'iniziale costituzione della forma associativa;

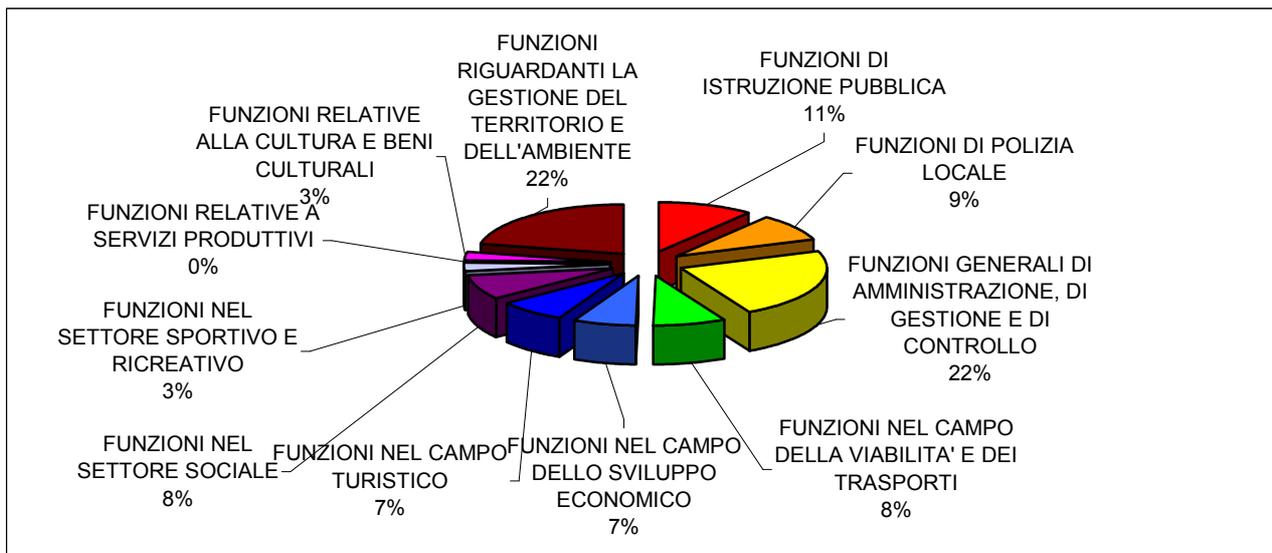
Figura 0: Distribuzione delle Comunità Montane e collinari in Piemonte - agg. Agosto 2007. Fonte: Regione Piemonte



nella maggior parte dei casi contengono una classificazione generalizzata degli ambiti di competenza, rimandando ad ulteriori eventuali Convenzioni la regolamentazione di dettaglio dei singoli servizi e in questo modo profilando la possibilità di un'adesione non omogenea dei Comuni a tutti i servizi gestiti. Ciò non accade per le Unioni di Comuni, che nascono per definizione per garantire la gestione associata di alcuni servizi comunali; tali servizi sono già previsti dagli Statuti, riguardano tutti i Comuni aderenti e la loro gestione finanziaria è contemplata nell'usuale previsione di garanzia di pareggio del bilancio unionale, ottenibile mediante trasferimenti da parte dei Comuni. Per quanto sopra esposto, risulta evidente che per i servizi previsti negli Statuti, la delega non ha durata prestabilita, essendo usualmente lo Statuto di durata indeterminata; diversamente, le Convenzioni usualmente prevedono limiti di durata e previsionali di spesa.

Analizzando le **funzioni prevalentemente oggetto di delega**, è possibile riscontrare come quelle maggiormente oggetto di delega (**23% delle deleghe comunali analizzate**) sono quelle **relative alla gestione amministrativa e finanziaria**; ossia i Comuni prevedono la gestione associata, spesso condividendo le risorse umane dedicate, delle funzioni inerenti la gestione amministrativa interna dell'Ente comunale. Seguono le funzioni inerenti la **gestione del territorio e dell'ambiente**, che rappresentano un ambito di competenza tradizionale delle forme associative ed in particolare delle Comunità Montane (22% delle deleghe comunali analizzate). Le funzioni relative all'**istruzione pubblica** (gestione delle scuole e dei trasporti relativi, in qualche caso anche mense e servizi parascolastici) e le funzioni relative alla **polizia locale** riguardano poi rispettivamente il 7% e l'8% delle deleghe comunali analizzate). Se si guarda alla ripartizione delle funzioni sulla base delle categorie dei beneficiari, sicuramente **si può rilevare come le funzioni rivolte ai cittadini** (dal turismo, all'istruzione, ai servizi sociali) **caratterizzano le attività delle forme associative, seguite dalle funzioni di supporto al back office comunale; le competenze relative allo sviluppo economico e dell'imprenditoria sono residuali presso questo livello amministrativo.**

Grafico 1 – Frequenza deleghe per funzione (%).

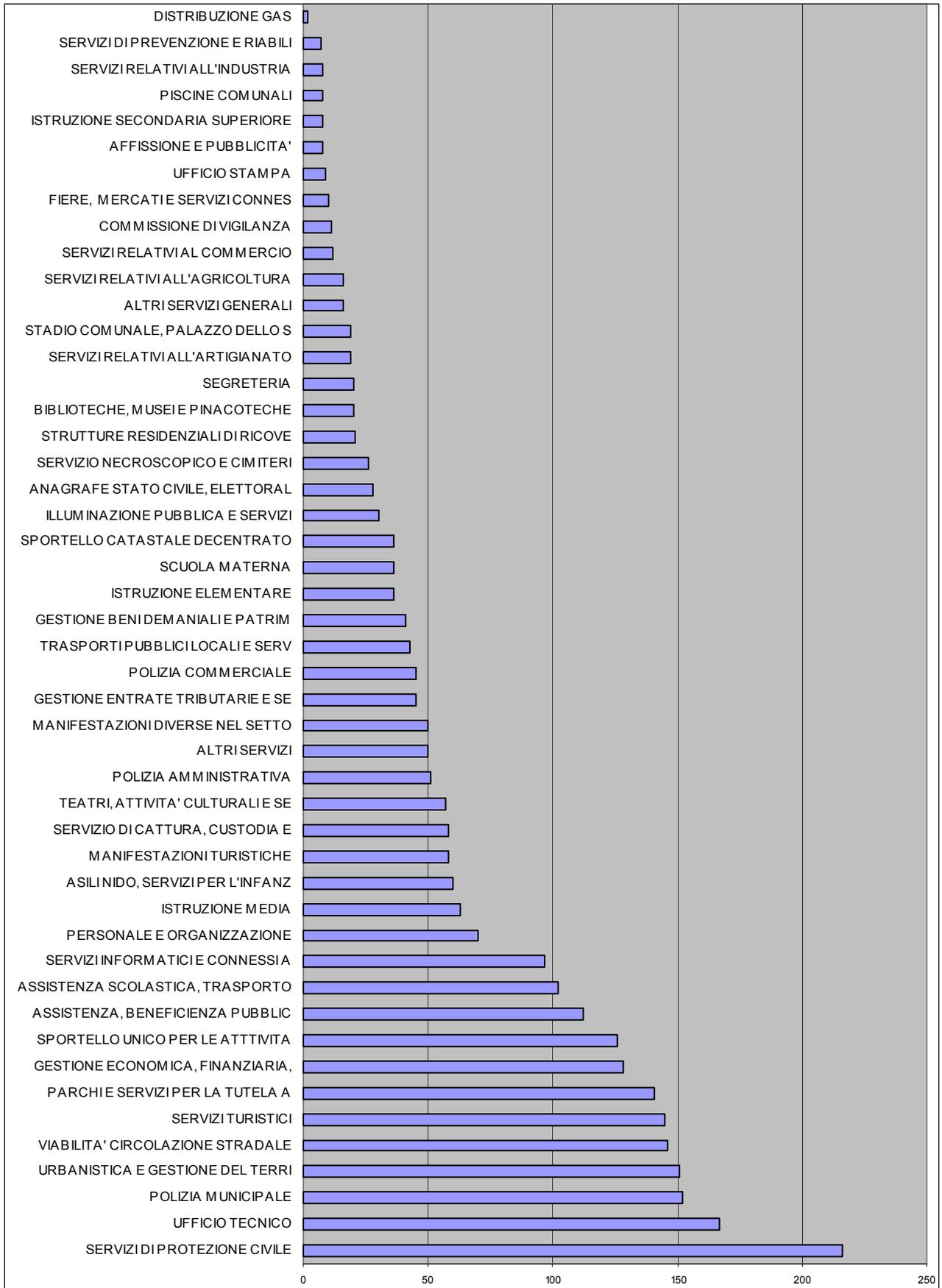


Fonte: Elaborazione CRC Piemonte.

In seguito all'analisi effettuata si è evidenziato come i servizi oggetto del maggior numero di deleghe sono: **protezione civile (oltre l'8% delle attribuzioni), ufficio tecnico, polizia municipale, urbanistica e gestione del territorio.**

I servizi delegati meno sono la **distribuzione ed erogazione gas e la funzione di segreteria generale.**

Grafico 2- Frequenza deleghe per servizio.



Fonte: Elaborazione CRC Piemonte.

La dimensione media del Comune delegante è di circa 1200 abitanti; la durata media di una delega supera i 5 anni, nei casi i cui la durata non è definita a tempo indeterminato. Si sono verificati anche alcuni casi di **convenzioni intercomunitarie: alcune comunità montane hanno stretto tra loro alcune convenzioni. I temi affrontati sono riconducibili ad ambiti infrastrutturali o di governo del territorio**, casi nei quali la gestione di area vasta risulta ottimale. Spesso, queste collaborazioni risultano sovrapponibili alle fusioni comunitarie previste dalla riforma regionale: il dato dimostra come le sinergie territoriali già esistessero e come la riforma regionale vada nel senso di razionalizzare le funzioni svolte dalle Comunità Montane.

Tabella 2- Convenzioni intercomunitarie

Aggregazione /tipologia di servizio gestito	Area interessata	Gestione associata delle competenze in campo agricolo	Gestione associata delle funzioni conferite dalla Regione in materia di impianti a fune	Servizio Socio assistenziale
Comunità Montana Valle Sessera, Comunità Montana Valle di Mosso, Comunità Montana Valle del Cervo –La Bursch (BI)		Descr.: Convenzione per la gestione associata delle competenze in campo agricolo attribuite con l.r. 17/99 e delle funzioni di C.A.T.A.-costituzione di ufficio associato. Durata: dal 1/1/2006 al 31/12/2010 Capofila: C.M. Valle di Mosso		
Comunità Montana Valle Sessera, Comunità Montana Val Sesia (BI-VC)				Descr.: Convenzione per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali Durata: dal 1/1/2001 al 31/12/2010 Capofila: C.M. Val Sesia
Comunità Montana Bisalta, Comunità Montana Valle Stura, Comunità Montana Valli Gesso e Vermenagna (CN)		Descr.: Convenzione per la costituzione di un servizio tecnico agrario associato Durata: 12/06/2007-12/06/2009 Capofila: C.M. Bisalta		

<p>Comunità Montana Alta valle Tanaro, Comunità Montana Valle Maira, Comunità Montana Valle Stura, Comunità Montana Valle Varaita, Comunità Montana Valli Gesso e Vermenagna, Comunità Montana Valli Monregalesi, Comunità Montana valli Mongia, Cevetta e Langa Cebana, Comunità Montana Valli Po, Bronda Infernotto e Bisalta (CN)</p>			<p>Descr.: Convenzione per la gestione associata delle funzioni conferite dalla Regione in materia di impianti a fune Durata:07/04/2005-n.d. Capofila: C.M. Alta Val Tanaro</p>	
<p>Comunità Montana Cusio-Mottarone, Comunità Montana Val Sesia, Comunità Montana valle di Mosso, Comunità Montana Prealpi Biellesi (VB-BI-VC)</p>			<p>Descr.: Convenzione per la gestione associata delle competenze nel settore degli impianti a fune e scuole di sci Durata:01/01/2007-31/12/2009 Capofila: C.M. Val Sesia</p>	

Fonte: Elaborazione CRC Piemonte.

4. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ASSOCIAZIONISMO.

L'inizio degli anni 90 è stato caratterizzato nel nostro Paese dal tentativo di ridisegnare l'organizzazione delle istituzioni pubbliche.

Molti interventi legislativi furono apportati per tentare una riorganizzazione dei poteri distribuiti nei diversi livelli di governo in senso "verticale".

Il processo, iniziato allora e continuato tuttora, attraverso interventi legislativi di rango costituzionale ed ordinario, è noto come federalismo.

Il primo vero obiettivo dell'intervento legislativo era ed è, anche attraverso un concreto supporto finanziario, la riorganizzazione ed la razionalizzazione delle realtà troppo piccole per realizzare una gestione economicamente efficiente; tale obiettivo può essere perseguito fondendo le municipalità piccole o cercando di ricondurre il loro operato, mediante conferimento di funzioni, ad un ente sovraordinato.

4.1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE SULL' ASSOCIAZIONISMO.

Di seguito si riporta un breve excursus delle previsioni normative nazionali in tema di associazionismo, riguardante gli anni che vanno dal 1971 ⁽⁸⁾ al 2000 ⁽⁹⁾.

Le Comunità Montane appaiono per la prima volta nella normativa nazionale nell'art. 13 del D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, in tema di decentramento dei servizi del Ministero dell'Agricoltura: **la "Comunità montana" o "Consiglio di Valle" si configurava come un consorzio di Comuni, in tutto o in parte montani**, costituito a seguito di decreto prefettizio o del Ministero dell'Interno qualora comprendesse Comuni afferenti a circoscrizioni provinciali diverse, **con compiti di miglioramento tecnico ed economico dei territori montani e di presidio forestale**. Le competenze delle Comunità Montane andranno via differenziandosi ed ampliandosi.

Il 3 dicembre 1971, venne emanata la legge n. 1102: questo fu il primo intervento legislativo in materia di organizzazione, promozione e sviluppo delle foreste e territori montani, che altresì prevedeva lo scioglimento dei "Consigli di valle" e la costituzione di un nuovo Ente, con funzioni di tipo programmatico. In combinato disposto con gli art. 44 ultimo comma e 129 della Costituzione, codeste disposizioni erano rivolte, come più sopra accennato, alla promozione e valorizzazione della montagna, anche attraverso la partecipazione delle popolazioni; l'idea era di integrare con il coinvolgimento della popolazione locale il quadro della programmazione economica nazionale e regionale e renderla partecipe del processo di riequilibrio dei livelli economico-sociali tra territori montani e tra questi e la popolazione nazionale. Ciò poteva avvenire dotando i territori montani di adeguate strutture pubbliche ed effettuando opere di bonifica montana, realizzando una migliore abitabilità dei territori adiacenti la montagna, sostenendo con idonei interventi economici iniziative per lo sviluppo del territorio e il suo collegamento con la viabilità principale.

I trasferimenti finanziari legati alla disposizione normativa erano poco significativi, determinando una scarsa incisività della norma.

⁸ Con la Legge 3 dicembre 1971, n.1102.

⁹ Con l'emanazione del d.lgs. 267/2000, il Testo Unico degli Enti Locali.

Successive disposizioni integrative vennero adottate dieci anni più tardi, con la Legge 23 marzo 1981, n. 93. La legge stabiliva le modalità di finanziamento delle Comunità Montane attraverso fondi derivati dalla finanza nazionale e regionale, oltre che a trasferimenti comunali legati alla gestione dei servizi.

La legge n. 142 del 1990, recante "Ordinamento delle autonomie Locali", introdusse ulteriormente l'incentivazione dell'associazionismo per la gestione dei servizi degli Enti Locali ed individuò le finalità principali della Comunità Montana tra cui l'esercizio associato delle funzioni comunali e la realizzazione di interventi speciali per la montagna stabilita dall'Unione europea o da leggi statali e regionali.

Le Unioni di Comuni nascono in questo momento, come aggregazioni volontarie di Comuni aventi fino a 5.000 abitanti ⁽¹⁰⁾, appartenenti ad una stessa provincia e confinanti: questa forma associativa è finalizzata allo svolgimento di funzioni delegate dai Comuni.

Nel 1994 ⁽¹¹⁾ si istituirono alcuni principi, ai sensi dell'art. 117 Cost., anche per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

In particolare, le disposizioni della nuova norma prevedono:

- l'istituzione di "**interventi speciali per la montagna**": azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità dell'habitat montano;
- la definizione di **Comuni Montani**;
- il rafforzamento del ruolo della Comunità montana, che diviene l'ente programmatore ed attuatore delle politiche a favore della montagna e interfaccia preferenziale nei rapporti tra i Comuni e la Regione;
- l'istituzione, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, del **Fondo nazionale per la montagna**, alimentato da interventi comunitari, dello Stato e degli enti pubblici, ed iscritto in un apposito capitolo dello stato di previsione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica.
- disposizioni strutturali per il mantenimento della tutela ambientale e la salvaguardia e regolamentazione delle attività di caccia e pesca.

E' del 1997, l'inizio del lungo cammino verso il decentramento amministrativo, con la previsione di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa ⁽¹²⁾. La legge delega riconosce le Comunità Montane tra i destinatari diretti delle funzioni e compiti amministrativi conferiti dallo Stato alle Regioni, oltre ai compiti ripartiti dalle leggi Regionali tra le Regioni e gli Enti Locali.

Il successivo d.lgs. 112 del 1998 ha affermato il principio generale secondo cui la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, alle Province ed alle Comunità montane secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale.

La legge n. 265 del 1999, modificativa della l. 142/1990, prevede che molti compiti possano essere conferiti ai Comuni qualora essi dimostrino la capacità di assicurarne un esercizio efficiente ed economico, attraverso l'associazionismo.

Nel 2000, infine, venne riordinata ed ampliata la legislazione in tema di organizzazione della Pubblica Amministrazione, con l'emanazione del d.lgs. 267/2000 ⁽¹³⁾, prevedendo in

¹⁰ Un solo Comune per aggregazione poteva avere popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

¹¹ Con Legge 31 gennaio 1994, n.97.

¹² Legge 15 marzo 1997, n.59.

¹³ Del 28 Agosto, recante norme per "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

modo espresso le forme associative ⁽¹⁴⁾, gli enti territoriali ⁽¹⁵⁾, e tutta una serie di disposizioni riguardanti l'organizzazione non solo strutturale, ma anche finanziaria della Pubblica Amministrazione, la previsione dell'organico ad essa preposto e i sistemi di controllo. La comunità Montana diventa Unione di Comuni Montani per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali e il D.P.R. n. 318/2000 le assegna (per una quota del 25%) i finanziamenti previsti per le forme associative.

Tuttavia, le Comunità montane permangono enti a costituzione obbligatoria da parte delle Regioni (a differenza delle unioni di Comuni, che sono aggregazioni spontanee derivanti da una manifestazione di volontà degli Enti componenti).

Secondo la legge in vigore ⁽¹⁶⁾, spetta appunto alle Regioni, mediante leggi di conferimento di funzioni, attuare il trasferimento delle funzioni verso la generalità dei Comuni.

Il suddetto trasferimento di funzioni ha lo scopo di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, i livelli di esercizio vengono stabiliti dalle Regioni, e concordati in sede concertativa ⁽¹⁷⁾.

Ai Comuni è inoltre riservata la facoltà di individuare in modo autonomo i soggetti, le forme e le metodologie di gestione delle funzioni, entro un limite temporale individuato dalle Regioni. Trascorso inutilmente tale termine le Regioni esercitano i poteri sostitutivi di cui dispongono, nelle forme stabilite dalla legge.

In sede concertativa le Regioni individuano, d'accordo con i Comuni, un programma di definizione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione.

La Regioni provvedono inoltre alla creazione di forme di incentivazione per la gestione associata di funzioni e servizi, con contenuto dispositivo:

- favorire il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
- prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovra comunale ⁽¹⁸⁾.

Infine, la riforma del titolo V della Costituzione ⁽¹⁹⁾, ha dato avvio ad un nuovo riconoscimento in termini di autonomia statutaria e regolamentare delle forme associative costituite dalle Unioni di Comuni e Comunità Montane ⁽²⁰⁾, analogamente a quanto avviene per gli altri Enti costituzionalmente garantiti; tali forme associative sono inoltre individuate come deputate all'esercizio associato di funzioni comunali, in attuazione dell'art. 118 Cost. ⁽²¹⁾. L'art. 2 della legge ha previsto una delega al Governo per la riscrittura del T.U.E.L.; la revisione, ancora inattuata, dovrà, ispirarsi anche a criteri di gestione associata sovra-comunale per l'ottimale esercizio delle funzioni ⁽²²⁾ e la

¹⁴ Al Capo V.

¹⁵ Al Capo III, tra cui Aree Metropolitane e Città Metropolitane.

¹⁶ Art. 33 D.Lgs 267/2000.

¹⁷ Comma 2 Art. sopraccitato.

¹⁸ Ex Art. 33 comma 4 D.lgs 267/2000.

¹⁹ L. cost. n. 3 del 2001.

²⁰ Art. 4 L. n. 131 del 2003, di attuazione della riforma costituzionale.

²¹ Art 7, l.cit.

²² Art. 2, comma 4, lett. c).

valorizzazione delle forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai Comuni ⁽²³⁾.

4.2 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA REGIONALE PIEMONTESE SULL' ASSOCIAZIONISMO

La politica regionale piemontese relativa all'associazionismo degli Enti territoriali si è avviata nel 1992, a valle dell'emanazione della legge nazionale 142/1990.

La l. r. n. 51 del 2 Dicembre 1992 ⁽²⁴⁾, disciplina le modalità di unione e fusione dei Comuni, la creazione di nuove Province, nonché il riordino e la revisione delle Circoscrizioni comunali e provinciali.

La norma fa particolare riferimento alle "situazioni che non garantiscano il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile e significativa partecipazione dei cittadini"⁽²⁵⁾, nonché alle "aree entro le quali si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali" le quali "debbono avere dimensioni tali da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale".⁽²⁶⁾

L'istituzione di Comuni e la modificazione di Circoscrizioni sono disposte con legge regionale a seguito di valutazione da parte di una Commissione preposta ed invio del conseguente parere al Consiglio ⁽²⁷⁾, mentre per ciò che riguarda la fusione di Comuni, la Giunta regionale presenta un disegno di legge a seguito della richiesta dei Comuni interessati ⁽²⁸⁾.

La norma prevedeva altresì che la Regione supportasse i Comuni desiderosi di intraprendere percorsi di unione, realizzando un'indagine mirata a rilevare la situazione esistente e la predisposizione di un progetto riorganizzativo adatto alla specificità locale, ma lo schema del programma di modifica delle circoscrizioni comunali e provinciali e di fusione dei piccoli Comuni, di durata ed aggiornamento quinquennale, è rimandato ad una successiva legge. Si prevedeva altresì l'erogazione, da parte dell'amministrazione regionale, di un contributo, di ammontare variabile in base alla fascia demografica coinvolta e del numero di Comuni partecipanti; tale finanziamento poteva essere più ampio in caso di intenzione, da parte degli aderenti, di procedere alla fusione tra gli Enti partecipanti all'Unione, dopo 10 anni.

La legge del '92 disponeva, come sopra descritto, orientamenti e strumenti di basso impatto ⁽²⁹⁾, ed ha avuto scarso effetto.

La l.r. n. 34 del 20/11/1998, recante "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti Locali", individua l'esigenza di identificare livelli ottimali (la cui definizione è rimandata, nuovamente, ad altra norma) per l'esercizio di funzioni associate; sancisce l'autonomia dei Comuni nella scelta dei soggetti, dei metodi e delle forme per attuare l'esercizio associato e ribadisce la volontà di incentivazione delle forme associative da parte della Regione. Tale norma istituisce anche la "Conferenza Permanente Regione – Autonomie Locali quale "organo di concertazione, cooperazione, coordinamento" tra gli Enti del territorio ⁽³⁰⁾, cui sono attribuiti compiti di espressione di pareri in merito a disegni

²³ Art. 2, comma 4, lett. n).

²⁴ Recante "Disposizioni in materia di Circoscrizioni comunali, Unione e Fusione di Comuni".

²⁵ Art. 1, comma 1.

²⁶ Art. 1, comma 2.

²⁷ Art. 3 e 4 l. cit.

²⁸ Art. 10, comma 1.

²⁹ Per l'anno 1992 sono stati stanziati complessivamente 100 milioni di lire.

³⁰ Art. 6, l.cit.

di legge ed atti amministrativi a carattere generale, relativi al conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti Locali, nonché in merito agli atti che incidono sul sistema regionale delle autonomie locali.

Un momento importante per la politica dello sviluppo locale è sicuramente segnato dagli interventi realizzati nel 1999: il "Patto di Sviluppo per il Piemonte"⁽³¹⁾ e il "Testo Unico delle Leggi sulla Montagna"⁽³²⁾. Con il Patto, la Regione finanziava le forme associative prioritariamente per la realizzazione dello Sportello Unico delle Attività Produttive, mentre con i fondi residui sono state finanziate forme associative per la gestione associata di altri servizi.

Il Testo Unico delle Leggi sulla Montagna, è rilevante particolarmente dal punto di vista organizzativo: spetta alla normativa regionale individuare le funzioni proprie comunali che possono essere esercitate a livello di Comunità Montana in forma associata; pertanto, alle Comunità Montane -forme associative "tipiche" (in quanto definite da normativa nazionale) -è riconosciuto l'esercizio di funzioni amministrative ad esse delegate dai Comuni afferenti, oltre che dalle Province e dalla Regione, benché sia ribadita la piena autonomia dei Comuni nel decidere tempi e modi con cui delegare alle Comunità Montane competenze proprie. Viene istituito un Fondo Regionale per la Montagna, per il trasferimento di fondi alle Comunità Montane ⁽³³⁾.

L'evoluzione della disciplina ha comportato, quindi, un sempre maggiore riconoscimento delle forme associative, con particolare attenzione alla definizione delle funzioni che ad esse delegabili, attribuendo a questi giovani soggetti istituzionali un "significato" sostanziale e non solo formale.

I successivi interventi normativi pongono rimedio ad alcune lacune ancora presenti: la mancata considerazione dei territori collinari, le cui condizioni svantaggiate e frammentate spesso differiscono di poco rispetto ai territori montani, e la mancata definizione di criteri per la costituzione di una forma associativa intercomunale.

E' del febbraio 2000 la legge regionale intitolata "Provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei territori dell'economia collinare" ⁽³⁴⁾, in base alla quale sono fiorite nel territorio le Unioni Collinari; viene istituito un Comitato Regionale per lo sviluppo della collina, cui spettano, tra gli altri, compiti di promozione di azioni per lo sviluppo della collina e di osservatorio sull'applicazione della normativa. Analogamente a quanto previsto per le Comunità Montane, anche per queste Unioni è prevista la costituzione di un fondo ⁽³⁵⁾ per il finanziamento di progetti di sviluppo e l'esercizio associato di funzioni (tra le competenze, sono citati espressamente i "servizi amministrativi ed informatici").

³¹ Il "Patto per lo sviluppo del Piemonte" sottoscritto dal Ministro al Lavoro e dal Presidente della Giunta Regionale del Piemonte in data 5 maggio 1999, demanda all' Intesa Istituzionale di programma la programmazione delle iniziative infrastrutturali prioritarie dotate di copertura finanziaria.

³² l.r. n. 16 del 02 luglio 1999, modificata dalla L.R. n. 19 del 22 luglio 2003.

³³ I fondi derivano da una quota dell'addizionale sul consumo di gas metano, da trasferimenti dal Fondo Nazionale per la Montagna, da una quota dell'addizionale regionale sui canoni per le utenze di acqua pubblica, dai finanziamenti comunitari volti a sostenere programmi regionali per lo sviluppo delle zone montane, dai finanziamenti previsti dalla legge regionale 16/2000, per i comuni collinari aventi diritto, compresi nella perimetrazione della comunità montana.

³⁴ L.r. n. 16 del 28 febbraio 2000, prevede la denominazione "Comunità Collinari" per le Unioni di Comuni definite dall'art. 8 della l. n. 142/1990. La legge è rivolta ai Comuni con meno di 15 mila abitanti, i cui territori siano classificati come collinari sensi della deliberazione del Consiglio regionale n. 826-6658 del 12 maggio 1988 e che siano identificati come svantaggiati o molto svantaggiati (DGR n. 211-35416 del 27/02/2001) o con più di 15 mila abitanti e territorio parzialmente collinare, ma ugualmente definiti come svantaggiati.

³⁵ I Fondi derivano da una quota non superiore al cinque per cento di quanto accertato dalla Regione a titolo di addizionale regionale sul consumo di gas metano nell'esercizio precedente; altri stanziamenti a carico del bilancio regionale determinati annualmente con la legge di bilancio; risorse destinate allo sviluppo della collina derivanti da trasferimenti dello Stato, di enti pubblici e dell'Unione europea e da contributi di privati e di istituti di credito.

La l.r. n. 44 /2000, intitolata "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato e agli Enti locali, in attuazione del capo I, della l.15 marzo 1997, n.59"⁽³⁶⁾, determina i livelli ottimali di esercizio associato di funzioni delegate da Enti del territorio ad un soggetto sovraordinato. Gli Enti deleganti devono presentare alcuni parametri:

- appartenenza alla stessa Provincia, Circondario, Comunità Montana;
- contiguità territoriale;
- ambito demografico interessato-complessivo- di almeno 5.000 abitanti.

Nelle zone montane si definisce inoltre la Comunità montana quale livello ottimale di riferimento per tutti i Comuni che la compongono, anche in assenza della soglia minima prevista.

La legge istituisce altresì un fondo di incentivazione alla gestione associata di funzioni e dispone che le modalità ed i criteri di distribuzione del fondo siano stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, sentita la Conferenza permanente Regione-Autonomie Locali e la Commissione consiliare competente. I contributi erogati per le forme associative di nuova istituzione sono differenziati a seconda della tipologia di forma associativa.

Con un intervento del 2003, il Consiglio Regionale del Piemonte ⁽³⁷⁾, ha apportato modifiche alla precedente legge regionale del luglio 1999, prevedendo in particolare il riordino delle Comunità Montane e l'adeguamento ai principi stabiliti dal DLgs 267/2000. In particolare all' art. 2 ⁽³⁸⁾, viene definita la natura giuridica della Comunità Montana; agli artt. seguenti vi è la previsione di delimitazione delle zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane.

La legge regionale del 23 febbraio 2004, n°3, prevede che Unioni di Comuni, Comunità montane, Consorzi e Convenzioni plurifunzionali possano essere destinatari di incentivi finanziari (come previsto dalla legge del 26 aprile 2000 °44, cit.).

I finanziamenti possono prevedere la presentazione, da parte delle forme associative, di progetti finalizzati allo sviluppo o all'ottimizzazione delle gestioni associate, da finanziarsi nei limiti della disponibilità di bilancio. Gli incentivi vengono concessi annualmente, per una durata di dieci anni per le fusioni di Comuni, nove anni per le Unioni di Comuni e le Comunità montane, sei anni per le altre forme associative.

Le Comunità montane possono articolare il proprio territorio in sotto-ambiti omogenei.

La Giunta trasmette infine, annualmente, una relazione al Consiglio, contenente:

- quadro dei finanziamenti erogati;
- numero delle associazioni in atto;
- variazioni delle forme associative avvenute;
- descrizione dei progetti richiesti e presentati;
- numero di corsi di formazione organizzati e numero delle adesioni ad essi.

Alle Fusioni, Unioni e Comunità Montane spettano incentivi maggiorati e diversificati, sulla base di determinati criteri sottoposti al parere della competente commissione consiliare, in caso di modificazione della forma associativa o delle funzioni e servizi erogati, cambiano i finanziamenti in maniera proporzionale alla entità della modifica apportata.

36 Recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa " ha costituito un passo fondamentale per l'attribuzione di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti Locali, sulla base del principio, definito dalla stessa legge, di sussidiarietà, ossia l'attribuzione di responsabilità pubbliche all'autorità funzionalmente e territorialmente più prossima ai soggetti che ne percepiscono gli effetti.

37 Legge regionale 22 luglio 2003, n.19.

38 Che integra l'art. 1 bis della l.r. 16/1999.

Inoltre, ex art. 4 (39) l.cit., la Giunta Regionale in collaborazione con le Province fornisce assistenza e supporto tecnico giuridico ai Comuni che intendano fondersi o che si siano fusi e alle forme associative istituite o da istituirsi, organizzando inoltre corsi di formazione e qualificazione del personale locale addetto alla gestione dei servizi e funzioni comunali.

5.LA GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI.

La gestione associata di servizi locali è attualmente considerata la forma di cooperazione tra enti locali per eccellenza; tipicamente comporta una gestione unitaria spesso non di uno ma di più servizi, ed è anche uno degli strumenti principali per affrontare e tentare di risolvere il problema della polverizzazione dei piccoli Comuni e della ripartizione di competenze tra diversi livelli funzionali di governo.

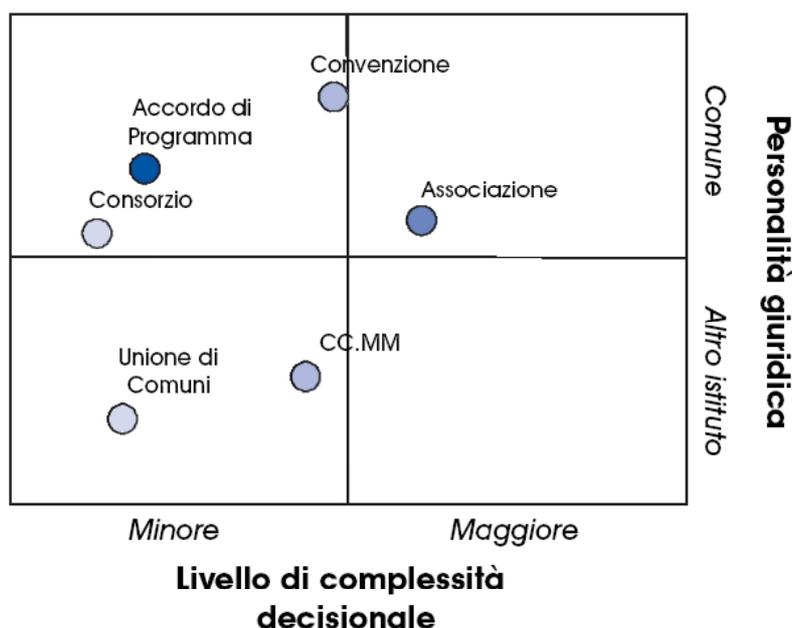
La costruzione di un efficiente ed efficace sistema di governo decentrato, richiede la presenza di enti locali adeguati ed autonomi; data la prevalenza di piccoli Comuni nel nostro paese (40), la via della gestione dei servizi da parte di un organismo sovraordinato sembra la soluzione da perseguire.

L'associazionismo prevede alcune forme "tipiche", analizzate nel dettaglio nel seguito:

- a) Comunità Montana
- a) Convenzioni;
- b) Consorzi;
- c) Unioni di Comuni;
- d) Associazioni intercomunali

Figura 2- Schema posizionamento forme associative

Analisi del posizionamento delle forme associative



Fonte: Fornez: La Governance locale. Linee guida per i Comuni, 2005.

³⁹ Recante "Altri supporti alle forme associative locali".

⁴⁰ I Comuni con meno di 5.000 abitanti sono 5756 su 8.100 in Italia; amministrano oltre la metà del territorio nazionale e vi risiedono più di 10 milioni di abitanti. In Piemonte, 1077 Comuni su 1206 hanno queste caratteristiche.

Le forme associative si caratterizzano per livelli diversi di autonomia decisionale, economicità di gestione, flessibilità.

5.1 LE FORME ASSOCIATIVE.

Per quanto concerne la disciplina relativa all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni⁽⁴¹⁾, come detto spetta in primis alle Regioni il conferimento, con legge, delle funzioni ai Comuni. Le Regioni hanno inoltre il compito di favorire l'esercizio di funzioni dei Comuni di minori dimensioni demografiche, individuandone i livelli di servizio adeguati.

Nell'ambito della previsione regionale, i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie per realizzarla, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.

La Regione, di concerto con il Comune inoltre predispone un programma di individuazione degli ambiti per la gestione sovracomunale associata, anche mediate l'attribuzione di funzioni e servizi alle Unioni; il programma ha durata triennale ed è rinnovabile.

Le Regioni hanno il compito di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, provvedendo a disciplinare, con proprie leggi, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.

In tal senso si possono promuovere le Unioni di Comuni anche non finalizzate alla fusione. Mediante quest'ultima previsione in particolare, è stato possibile addivenire alla creazione di Comunità Collinari e delle Comunità isolate.

La Convenzione

La prima forma associativa presa in considerazione dal legislatore è la Convenzione⁽⁴²⁾.

Il fine principale della Convenzione è, lo svolgimento in modo coordinato di **funzioni e servizi determinati**.

Le Convenzioni devono stabilire in maniera accurata i **fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e diritti**.

E' inoltre possibile da parte dello Stato e della Regione la previsione di forme di convenzione obbligatoria fra Enti locali, per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

Le convenzioni possono inoltre prevedere la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio di servizi in luogo degli enti stessi partecipanti al rapporto, ma la delega di funzioni deve comunque avvenire verso un secondo soggetto giuridico delegato.

I Consorzi

I consorzi, ⁽⁴³⁾, sono costituibili da parte degli enti locali per **la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni**; i Consorzi sono disciplinati dalle norme regolatrici delle aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL.

⁴¹ Art 33 d.lgs. cit.

⁴² Art. 30, comma 1, d.lgs 267/2000.

⁴³ Art. 31 d.lgs.cit.

Per la regolare costituzione del consorzio è previsto che i consigli degli Enti locali approvino a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'art. 30 cit. e lo Statuto del consorzio.

La convenzione costitutiva deve in particolare disciplinare nomine e competenze degli organi consortili e prevedere la tempestiva trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto deve contenere previsioni sul funzionamento e l'organizzazione del consorzio stesso.

Organo del consorzio è l'assemblea, la quale è formata dai legali rappresentanti (sindaco, presidente ecc.) degli enti associati o loro delegati; elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più che un singolo consorzio.

Anche in questo caso la normativa nazionale può prevedere la costituzione di Consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi di interesse pubblico rilevante; la disciplina attuativa è domandata alla legislazione regionale.

Le Unioni di Comuni

L'Unione di Comuni (⁴⁴, nella disciplina del Testo Unico, recepisce la precedente legge n. 265/1999⁽⁴⁵⁾). Essa è definita come Ente Locale e di norma è **costituita da più Comuni territorialmente adiacenti, per svolgere una pluralità di funzioni di loro competenza**; da queste disposizioni pare emergere come l'unione di comuni non possa unicamente gestire l'erogazione dei servizi, ma preveda una integrale attribuzione di funzioni comunali.

Per legge, la costituzione di Unione di Comuni deve prevedere un atto costitutivo ed uno statuto approvati dai consigli comunali, con le procedure e le maggioranze richieste per la modifica degli Statuti dei Comuni stessi.

Lo statuto in particolare deve prevedere:

- le funzioni degli organi decisionali e la disciplina della loro costituzione;
- l'elenco delle funzioni svolte dall'Unione e le rispettive risorse di finanziamento;
- il nome del presidente, scelto fra i sindaci dei Comuni interessati;
- l'indicazione degli altri organi ausiliari, costituiti in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze del territorio, previsti nell'organizzazione dell'Unione e rappresentativi degli organi consiliari ed esecutivi degli Enti partecipanti.

All'Unione di Comuni spetta un alto grado di autonomia amministrativa, può dotarsi pertanto di regolamenti interni per regolare la propria organizzazione e per gestire i rapporti con i singoli Comuni.

Questa forma associativa rientra, da un punto di vista organizzativo-istituzionale, in un quadro più ampio di quello delle Comunità Montane; mediante questa forma è, infatti, possibile risolvere criticità e bisogni facenti capo a più Comuni, a prescindere dalle caratteristiche orografiche del territorio comunale, purché gli Enti siano territorialmente contigui.

E' inoltre possibile, attraverso questa forma, rilevare la corrispondenza tra costi e benefici dell'attività governativa locale e i conseguenti effetti della spesa pubblica.

Tuttavia, benché all'Unione sia riconosciuta personalità giuridica nonché la qualifica di ente locale (⁴⁶), essa è sprovvista di una regolamentazione costituzionalmente prevista.

⁴⁴ Art. 32 d.lgs.cit.

⁴⁵ Legge 3 agosto 1999, n. 265, recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142".

⁴⁶ Ex art. 2 e 32 del T.U. enti locali.

Gli Accordi di Programma

Gli accordi di programma ⁽⁴⁷⁾, vengono usualmente adottati per la **definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento** che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti.

A differenza, quindi, delle altre tipologie di gestione associata, **questo strumento consente la collaborazione tra più enti per finalità specifiche e limitate nel tempo, quali la realizzazione di opere ed altri interventi che necessitino del coordinamento di più soggetti**. Non è utilizzato per il trasferimento di funzioni o l'attribuzione di competenze di gestione dei servizi, che hanno carattere continuativo. Nei casi sopra riportati, il presidente della Regione o il presidente della Provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro aspetto.

Per verificare la fattibilità di un Accordo, il presidente della Regione o il presidente della Provincia o dal sindaco del comune possono indire una conferenza fra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. L'Accordo approvato consiste nel consenso unanime delle parti interessate, è approvato con atto formale ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione.

Le Associazioni Intercomunali

E' inoltre possibile la costituzione di un'associazione intercomunale, generalmente prevista dalla normativa nazionale ⁽⁴⁸⁾; la previsione di dettaglio è demandata alla legge regionale. La forma giuridica può rifarsi alle associazioni senza fini di lucro previste dal Codice Civile.

6.CONCLUSIONI. IMPATTI DELLA NUOVA NORMATIVA SULLA SITUAZIONE ESISTENTE.

Il rinnovamento istituzionale, che già da tempo era avvertito come necessario, avviato sul finire degli anni '90 e culminato nell'ultimo intervento normativo in merito, con legge 24 dicembre 2007 n. 244 ⁽⁴⁹⁾, apre le porte ad una stagione di riorganizzazione e ridimensionamento degli apparati pubblici e delle Comunità Montane.

In particolare, nell'ottica del contenimento dei costi della politica è fatto d'obbligo agli enti locali di effettuare una riorganizzazione semplificativa ed a tratti limitativa della gestione delle forme associative adottate. Ciò al fine di:

- **conseguire un risparmio economico sui costi di gestione ed organizzazione degli enti locali e pubblici nazionali;**

⁴⁷ Art 34 d. lgs. cit.

⁴⁸ Art. 33 d.lgs. 267/2000.

⁴⁹ Legge Finanziaria 2008.

- **procedere ad una riorganizzazione e razionalizzazione delle forme di associazionismo;**
- limitare i soggetti politici presenti sul territorio.

In questo senso, il comma 17 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 delinea un'importante revisione dell'ordinamento delle Comunità Montane. Le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, sono tenute entro luglio 2008, con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane. La riorganizzazione deve consentire di ridurre, a regime, la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione. Tale riduzione della spesa potrà essere determinata mediante alcuni principi:

- **riduzione del numero complessivo delle comunità montane**, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici;
- **riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi** delle comunità montane;
- **riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi** delle comunità montane.

Qualora le Regioni non provvedessero in tempo utile, il riordino avverrebbe in modo automatico come segue:

- cesserebbero di appartenere alle comunità montane i Comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- sarebbero soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non fossero situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non fossero Comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non fosse minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sarebbe definito in di 600 metri;
- sarebbero altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultassero costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;
- nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sarebbero composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun Comune non potrebbe indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva sarebbe costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei Comuni, che eleggerebbe i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sarebbero composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare.

Sull'onda dell'intervento nazionale, è stata approvata dal Consiglio regionale Piemontese la legge intitolata "Disposizioni modificative della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16" (L.r. n. 19 dell'1/07/2008), con lo scopo, tra gli altri, di perseguire l'obiettivo comune a livello nazionale in ordine a:

- **l'adeguamento della consistenza territoriale e demografica delle Comunità Montane a criteri di omogeneità socio-economici, efficienza e congruità delle funzioni svolte;**
- **il rafforzamento delle finalità di garanzia delle misure di sostegno delle Comunità montane e la promozione, lo sviluppo e la tutela del territorio;**
- **la razionalizzazione degli apparati istituzionali;**
- **il concorso agli obiettivi del contenimento della spesa pubblica** come definito all'art.2 della legge 24 dicembre 2007 n.244.
- **il riordino della situazione delle Comunità Montane.**

Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, aggregazioni di almeno 5 Comuni già aderenti ad una Comunità Montana potevano chiedere di costituirsi in Unione di Comuni, fatta salva l'omogeneità del territorio. Tale opportunità è stata colta dai Comuni di Baceno, Crevola d'Ossola, Formazza, Montecrestese, Premia, Traquesa e Varco (C.M. Valle Antigorio, Divedro e Formazza), ma la richiesta di costituzione in Unione è stata respinta per motivi di opportunità.

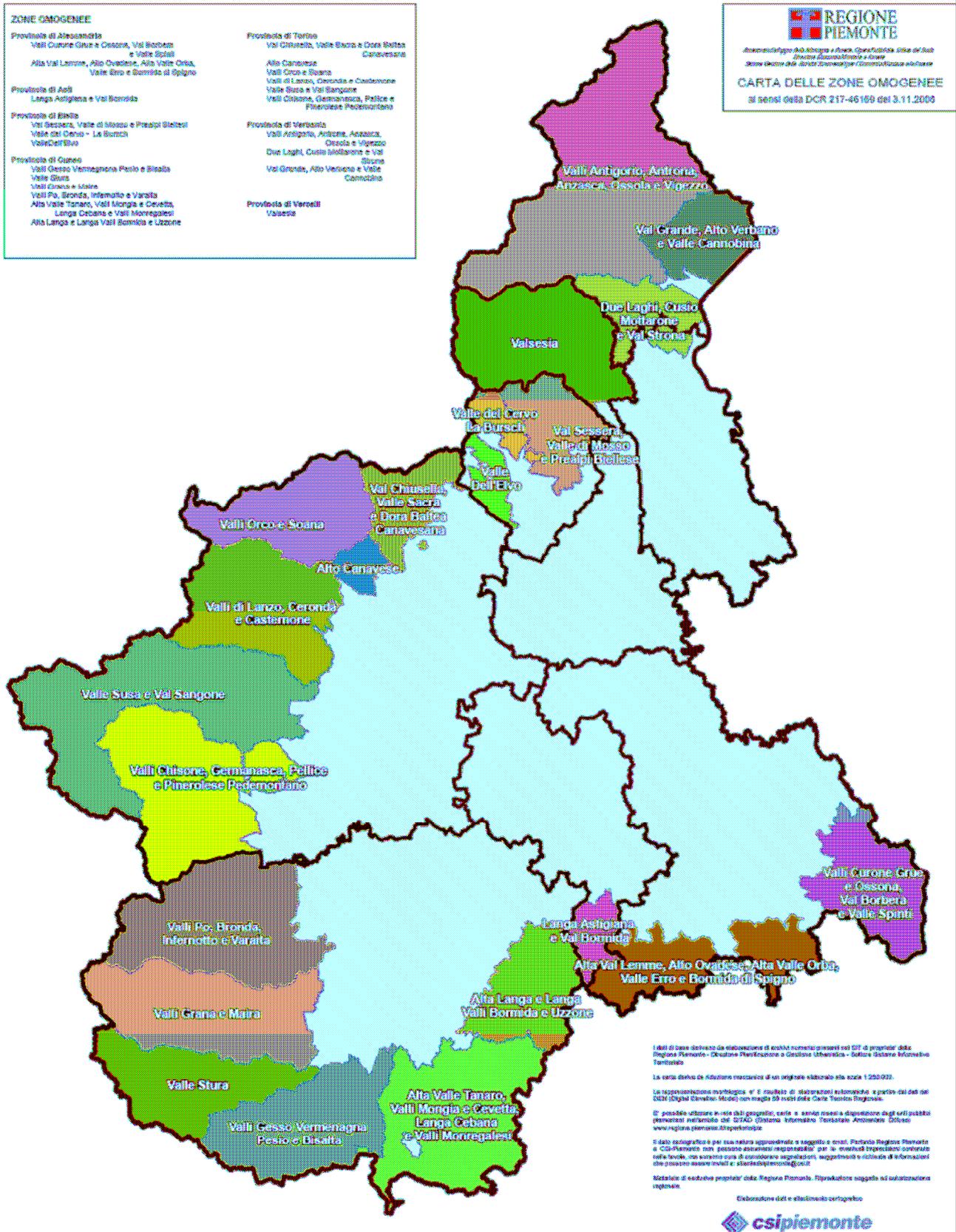
Le Comunità montane sono costituite nell'ambito territoriale delle zone omogenee rispondenti a criteri di uniformità territoriale, economica e sociale; tali ambiti sono stati rivisti rispetto a quanto definito nel Testo Unico sulla Montagna ⁽⁵⁰⁾ con DCR n. 217-46169 del 3 novembre 2008 attuativo della legge regionale sopra indicata.

L'azione riduce pertanto le Comunità Montane attualmente presenti (48) a 22 così suddivise su base provinciale:

- due per Alessandria;
- tre per Biella;
- sei per Cuneo;
- sei per Torino;
- tre complessivamente per Verbano Cusio Ossola e Novara, di cui una interprovinciale;
- una per Vercelli;
- una per Asti.

⁵⁰ L.R. n. 2 luglio 1999, n. 16.

Figura 3- Carta delle zone omogenee.



Sono stati altresì individuati i Comuni montani appartenenti alle Aree omogenee. Lievi variazioni potranno essere ancora apportate sulla base delle richieste dei Comuni, entro il 3/01/2009:

- singoli Comuni montani o parzialmente montani già indicati come appartenenti ad una delle costituente Comunità Montane, già inclusi quindi in una delle nuove zone omogenee, potranno chiedere l'inserimento in una zona omogenea limitrofa rispetto a quella di appartenenza, se rispettano alcuni requisiti (non corrispondano nel complesso, ad una delle attuali Comunità Montane; non determinino, a carico delle comunità montane interessate, uno scostamento della quota altimetrica media tale portare una o entrambe le Comunità montane/zone omogenee interessate a quote inferiori ai settecentocinquanta metri s.l.m.; non determinino significative alterazioni dell'impianto dei nuovi assetti territoriali).
- Singoli Comuni non montani potranno chiedere l'adesione ad una delle Comunità montane che saranno costituite tra i Comuni che fanno parte delle 22 nuove zone omogenee, nel rispetto del principio di omogeneità territoriale. Le amministrazioni interessate dovranno valutare le eventuali istanze comunali e deliberare al riguardo.

Esistono complessivamente 33 Comuni non montani in 14 Comunità Montane che, a seguito della riforma, sarebbero esclusi dall'appartenenza ad una Comunità Montana, perdendo altresì la possibilità di fruire dei servizi gestiti in modalità associata: potranno fruire della possibilità di unirsi alle nuove forme associative, secondo il percorso formale

Tabella 3- Comuni non montani attualmente inclusi in Comunità Montana che dovranno esprimere la volontà di aderire alle nuove Comunità montane.

Comune non montano	Comunità montana di appartenenza
Berzano di Tortona Cerreto Grue Volpeglino	COMUNITÀ MONTANA VALLI CURONE GRUE OSSONA
Belforte Monferrato Montaldeo Parodi Ligure	COMUNITÀ MONTANA ALTA VAL LEMME ALTO OVADESE
Bistagno Cremolino Groggi Melazzo Ponti Prasco Terzo Visone	COMUNITÀ MONTANA ALTA VALLE ORBA ERRO E BORMIDA DI SPIGNO
Castel Boglione Castel Rocchero Montabone Rocchetta Palafea	COMUNITÀ MONTANA LANGA ASTIGIANA VAL BORMIDA
Masserano	COMUNITÀ MONTANA PREALPI BIELLESI
Trezzo Tinella	COMUNITÀ MONTANA ALTA LANGA
Beinette	COMUNITÀ MONTANA BISALTA
Niella Tanaro	COMUNITÀ MONTANA VALLI MONREGALESI
Cossano Belbo Santo Stefano Belbo	COMUNITÀ MONTANA LANGA VALLI BELBO VALLI BORMIDA UZZONE
Ameno Colazza Miasino Pisano	COMUNITÀ MONTANA DUE LAGHI
Fiano	COMUNITÀ MONTANA VAL CERONDA E CASTERNONE
Rocca Canavese	COMUNITÀ MONTANA ALTO CANAVESE
Borgofranco d'Ivrea Chiaverano	COMUNITÀ MONTANA DORA BALTEA CANAVESANA
San Maurizio di Opaglio	COMUNITÀ MONTANA CUSIO MOTTARONE

Fonte: Sito

Regione Piemonte

indicato nella normativa.

La nuova normativa prende anche alcune attribuzioni funzionali per le nuove Comunità Montane: in particolare, sono funzioni delle Comunità Montane, le funzioni ad esse attribuite dalle leggi regionali e statali, delle funzioni ad esse conferite dalla Regione, dalle Province e dai Comuni, delle funzioni di cui la legge regionale prescrive l'esercizio in forma associata. Sono titolari altresì delle funzioni e dei servizi che la Regione delega ai Comuni con legge regionale ⁽⁵¹⁾ e di alcune funzioni proprie (artigianato, energia, patrimonio forestale, produzioni tipiche, turismo, usi civici).

Il percorso intrapreso ha come obiettivo il raggiungimento di un sistema rappresentativo sul territorio e di governo più snello e meno oneroso per la collettività. Vi è l'introduzione di un mutato sistema elettorale ad elezione "diretta" del Presidente da parte dei Consigli dei Comuni appartenenti alla Comunità, sistema il cui obiettivo è rendere il governo degli enti montani più stabile e meno dipendente dalla variabilità politica delle diverse amministrazioni comunali.

Il nuovo sistema si basa su una drastica diminuzione degli organi rappresentanti il territorio, che abbinato ad una contestuale riduzione delle relative indennità contribuisce al perseguimento dell'obiettivo di risparmio, mantenendo in ogni caso salvo il principio di rappresentatività delle minoranze a livello di Comunità Montana e non più dei singoli Comuni.

Tra le novità vi è inoltre la possibilità di costituire un'Assemblea dei Sindaci, la quale permetterebbe a tutti i Comuni di partecipare alla vita dell'ente montano.

L'Assemblea dei Sindaci è un organo consultivo, con poteri di proposta e di raccordo, finalizzato a favorire la coesione strategica in merito allo sviluppo del territorio.

Questa è composta dai sindaci dei Comuni della Comunità Montana ed esprime parere obbligatorio e vincolante in materia di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

A regime ordinario di funzionamento, questo intervento dovrebbe portare un risparmio rispetto all'attuale prospetto di bilancio di 1/3 della quota dei fondi ora destinati agli enti locali.

Il nuovo assetto istituzionale delle Comunità montane in Piemonte sarà operativo gradualmente: l'articolo 42 della l.r. 19/2008 prevede che i nuovi enti, così come prefigurati nella delibera consiliare definitiva, saranno costituiti con Decreto del Presidente della Giunta regionale alla scadenza contestuale dell'attuale mandato amministrativo della maggioranza dei Comuni facenti parte delle attuali comunità montane.

A livello nazionale, alla data del presente rapporto 13 su 15 Regioni a statuto ordinario hanno approvato leggi regionali di riordino delle Comunità Montane, per una riduzione complessiva di 100 Comunità Montane sulle 300 interessate dal riordino.

Inoltre, l'articolo 2, comma 28, della legge finanziaria 2008 impone a **tutti gli Enti locali di aderire "ad una sola forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli art. 31 e ss del T.U. Enti locali"**. Queste norme non trovano applicazione alle convenzioni ed agli accordi di programma; in altri termini, il nuovo vincolo si applica unicamente alle Unioni di Comuni, ai Consorzi tra enti locali ed alle forme associative promosse o disposte dalle Regioni sulla base delle previsioni dettate dal testo unico delle

⁵¹ Art 6 l.r. 1 luglio 2008, n.19.

leggi sull'ordinamento degli Enti locali. Il divieto si applica a ciascuna delle singole forme associative: non si creano problemi per le Unioni di Comuni, stante l'unicità della adesione da parte dei singoli municipi; i problemi si creano in particolare per i Consorzi. L'adesione contemporanea ad un Consorzio e ad un'Unione di Comuni sembra possibile, non è invece possibile per un Comune aderire a più di un Consorzio, ad di fuori di quelli obbligatori per legge.

Sopravvivono, secondo questa disposizione, le convenzioni plurifunzionali tra Comuni aderenti ad un'unione di Comuni, ossia composte da Comuni già aderenti ad una Comunità Montana o Unione di Comuni. La normativa regionale piemontese ne escludeva il finanziamento da parte della Regione, ma la nuova normativa ⁽⁵²⁾ consente il finanziamento di convenzioni plurifunzionali tra Comuni già associati che abbiano ad oggetto il servizio di polizia locale, per venire incontro alle esigenze di sicurezza del territorio. Non sono invece finanziabili dai fondi regionali piemontesi le unioni **endocomunitarie**, ossia costituite da Comuni facenti parte di altra unione o Comunità montana (1 caso in Piemonte).

Le conseguenze della riforma delle Comunità Montane è ancora da quantificare e sarà interessante analizzare la situazione delle competenze delle nuove forme associative, che potranno per altro essere oggetto di regolamentazione regionale entro i 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di riordino ⁽⁵³⁾.

La legge regionale definisce già con esattezza le aree omogenee relative alle singole Comunità Montane: è possibile attualmente ipotizzare un semplice processo di novazione soggettiva dei rapporti in essere presso le Comunità montane che saranno "assorbite" (il nuovo Ente subentrerà nei rapporti in corso). Esistono limitate variazioni possibili, come sopra indicato, alle 22 aree omogenee definite.

52 Deliberazione della Giunta Regionale 1 luglio 2008, n. 22-9069
53 Art. 35 .L.R. 1 luglio 2008, n.19.

7. BIBLIOGRAFIA E ALTRE RISORSE

Formez, Dipartimento per la Funzione Pubblica. "La Governance locale. Linee guida per i Comuni", 2005.

Formez, Dipartimento per la Funzione Pubblica. "La Governance locale. Linee Guida per le Comunità Montane", 2005

Focus "I piccoli Comuni alla prova di sopravvivenza", di Edoardo e Pietro Racca, In "Guida agli Enti Locali", Il Sole-24 ore, 1 aprile 2006 n. 13.

Focus " Piccoli Enti" In "Guida agli Enti Locali", Il Sole-24 ore, 1 aprile 2006 n. 13.

Dipartimento per la Funzione Pubblica. " La *governance* degli Enti Locali nella gestione dei servizi pubblici.", Rubbettino, 2007.

Focus " Unioni tra Comuni" In "Guida agli Enti Locali", Il Sole-24 ore, 3 febbraio 2007 n. 5.

Sito Regione Piemonte, sezione Montagna e foreste
(<http://www.regione.piemonte.it/montagna/index.htm>)

Sito Regione Piemonte, portale delle Autonomie
(<http://www.regione.piemonte.it/autonomie/>)