



Documento di Legautonomie

Una proposta

Per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata

1. Dopo il referendum, una nuova fase per le riforme del sistema delle autonomie

Con il risultato del referendum confermativo del 4 dicembre, si è aperta una nuova fase per il Paese e, particolarmente, per il sistema delle autonomie e per le riforme che le riguardano.

A questo risultato occorre guardare con pieno rispetto, secondo la sollecitazione del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, cogliendone pienamente sia il valore complessivo di ampia manifestazione democratica, sia le implicazioni concrete, con attenta considerazione per le diverse posizioni sostenute nel dibattito che lo ha preceduto.

Questo dibattito, del resto, ha consentito di coinvolgere molti cittadini, con un esito che, nel respingere la conferma dell'ampia revisione costituzionale approvata dal Parlamento, lascia comunque aperta una serie di questioni sugli assetti e sul funzionamento del sistema delle autonomie.

L'esito del referendum non chiude definitivamente la riflessione sulle riforme da introdurre nella seconda parte della Costituzione; la cui necessità o, quanto meno, opportunità è stata del resto riconosciuta diffusamente, nell'ambito delle stesse posizioni contrarie alla riforma costituzionale sostenuta dal Governo Renzi.

In questa fase e in questo contesto, comunque, le considerazioni e le proposte che si svilupperanno in questa sede si muovono esclusivamente nell'ambito del quadro costituzionale vigente, puntando al miglior funzionamento del sistema delle autonomie tramite riforme legislative e altre misure che contribuiscano all'attuazione di questo quadro nei termini più funzionali e adeguati. Con una premessa sostanziale: il presente documento tende ad adeguare il percorso delle riforme, tenendo conto dei mutamenti avvenuti e delle nuove esigenze, ma senza arretramenti sulle linee fondanti e sugli obbiettivi della direzione intrapresa.

In questo quadro costituzionale invariato – in cui, dunque, rimangono inalterati il bicameralismo paritario, il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, il riconoscimento alle Province della natura di ente territoriale costitutivo della Repubblica - si collocano ora le esigenze di razionalizzazione e modernizzazione delle autonomie e di prosecuzione del percorso avviato con gli interventi adottati dal legislatore negli ultimi anni.

Questo percorso ha trovato un importante punto di riferimento nelle innovazioni introdotte con la legge n. 56 del 2014 ed agli effetti che ne sono conseguiti. Tra queste innovazioni e questi effetti, fondamentali si presentano l'istituzione delle Città metropolitane, la revisione delle funzioni delle Province, l'impulso alle unioni e alle fusioni di Comuni. E determinanti, in questo disegno, si

presentano le nuove forme di composizione degli organi degli enti di area vasta, basate su elezioni di secondo grado, la cui piena compatibilità con il principio democratico è stata con nettezza sancita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50/2015. Questi nuovi assetti e nuove dinamiche, tra l'altro, conferiscono agli amministratori comunali importanti responsabilità anche nel governo di area vasta, oltre a quelle proprie delle forme associative; rafforzando la centralità del Comune, come cellula di base dell'intero sistema delle autonomie locali.

Ora, di questo ampio disegno, alcune parti attendono tuttora un completamento (come, ad esempio, si verifica per la legge sulla eventuale elezione diretta degli organi metropolitani); mentre per altre non mancano problemi di attuazione e di concreta operatività (così è, tra l'altro, per gli obblighi di gestione associata per gli enti di minori dimensioni); oppure richiedono uno sviluppo con strumenti più efficaci (si pensi, in particolare, ai processi di fusione dei Comuni). Del resto, non possono essere sottovalutate le difficoltà finanziarie in cui si sono trovate e si trovano ad operare Città metropolitane e Province, le cui entrate risultano del tutto inadeguate rispetto ai compiti cui dovrebbero provvedere.

D'altronde, ulteriori elementi sono intervenuti, in questi anni, incidendo sugli assetti e sul funzionamento degli Enti locali: dalle previsioni contenute nella l. n. 124 del 2015 (in relazione temi rilevanti come pubblico impiego, dirigenti, società partecipate, servizi pubblici) alle misure incluse nella legge di bilancio (quali la definizione strutturale delle regole sul pareggio di bilancio, il fondo unico per il pubblico impiego, le nuove sanzioni su tagli di spesa e di personale).

Né vanno dimenticate le esigenze di riflessione sui rapporti tra Stato e Regioni – o, più ampiamente, tra Stato e autonomie – sollecitate dalla recente sentenza n. 251 del 2016, ove la Corte costituzionale sembra delineare nuovi sviluppi del fondamentale principio di leale collaborazione.

Per altro verso, non è da trascurare che queste tendenze del sistema italiano si collocano in un contesto europeo di grande trasformazione dei governi locali; che, pur utilizzando strumenti variegati, sembra mosso da analoghe preoccupazioni e da simili obiettivi, a partire dalla semplificazione dei disegni organizzativi e funzionali, dal superamento delle carenze dei piccoli Comuni e dalla ricerca di dimensioni più adeguate per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi, anche e particolarmente tramite le forme intercomunali.

Al processo in corso nel nostro Paese, il presente documento intende contribuire con alcune valutazioni e proposte, nel primario obiettivo di migliorare la funzionalità democratica e l'efficienza operativa del sistema delle autonomie, secondo un metodo ed una impostazione che tendano al consenso più ampio possibile.

Gli obiettivi di fondo di questo processo si presentano ampiamente condivisi e sufficientemente consolidati; e si identificano prioritariamente nei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficacia ed efficienza delle prestazioni, migliore qualità dell'azione amministrativa.

A questi principi possiamo affiancare l'obiettivo della semplificazione, evitando ogni eccesso di frammentazione del pluralismo istituzionale. Una semplificazione che, del resto, è stata sollecitata anche in considerazione delle esigenze di razionalizzare gli assetti interni nei confronti delle istanze europee e internazionali.

Questo processo non è (e non può essere concepito e percepito come un) mero adempimento, come una ordinaria attuazione di disposizioni già adottate o il loro adeguamento; ma deve essere concepito e percepito come importante occasione di rilancio dei temi e dei valori delle autonomie;

in un disegno condiviso che mobiliti tutti i livelli del sistema. Che richiede, dunque, un fondamentale impegno e impulso del livello nazionale; ma fondato su opzioni e istanze che emergano dal basso, dai livelli più vicini ai cittadini, con un imprescindibile coinvolgimento delle autonomie, dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province, delle Regioni.

In questo quadro, un particolare ruolo deve essere svolto dalle Città medie; che – avvalendosi del potenziale di risorse umane, professionalità, esperienze, conoscenze, collegamenti relativamente più elevato di cui dispongono – possono fungere da punto di riferimento per il contesto territoriale che le circonda e, particolarmente per i Comuni di minori dimensioni; svolgendo dunque, in questo contesto e (per i capoluoghi) nella circoscrizione della Provincia, un ruolo simile a quello cui il grande Comune capoluogo è chiamato nell’ambito della Città metropolitana, di stimolo, baricentro, motore strategico dell’ambito sostanziale che su di esso gravita nella quotidiana realtà sociale, economica, territoriale.

In questa direzione, precisamente il maggiore potenziale organizzativo e operativo dei Capoluoghi e delle Città medie deve collocarsi in dinamiche virtuose, in circuiti di collaborazione con le Province, le Città metropolitane e le unioni; diffondendo l’esperienza – già avviata in alcune situazioni – di convenzioni tra questi livelli e tali Città che consentano di integrare le risorse, al fine di raggiungere migliori livelli di erogazione dei servizi e di svolgimento delle funzioni, consentendo il più adeguato funzionamento dell’intero sistema locale.

Riteniamo, poi, che nell’impostare le prossime fasi del processo di riordino, occorra superare un approccio rivolto prioritariamente al risparmio; considerando il ridimensionamento dei costi delle istituzioni un obiettivo da conseguire ad esito del processo e non come un dato presupposto e preliminare ad ogni altro intervento.

Ancora su un piano generale, si presenta poi importante sottolineare la necessità di accompagnare e sostenere l’attuazione delle riforme con una qualificata e diffusa attività di formazione; che si rivolga a tutti coloro che – nell’esercizio di responsabilità politica o nell’adempimento di compiti di gestione – sono chiamati a parteciparvi.

Né va trascurata l’esigenza - dopo tanti anni in cui sull’ordinamento locale si sono susseguite discipline e disposizioni di diverso rilievo, impostazione e contenuto - di ricostruire l’organicità della normativa sulle autonomie locali, superando la frammentazione di disposizioni specifiche e separate e coordinando complessivamente la disciplina in un nuovo testo normativo organico e coerente.

Quanto alle questioni da affrontare, meritano una attenta valutazione, anzitutto, gli interventi da adottare in ordine alle forme di associazionismo e collaborazione intercomunale, alla revisione della mappa comunale, alla redistribuzione delle funzioni, alle aree vaste, con il completamento dell’ordinamento delle Città metropolitane e la individuazione degli assetti e del ruolo delle Province, a Costituzione invariata.

2. Aree vaste: delineare il ruolo e gli assetti delle Province. Completare l’ordinamento delle Città metropolitane

L’allocazione delle funzioni e il ruolo delle Province

Il processo di redistribuzione delle funzioni aperto dalla legge 56/2014 ha evidenziato, una varietà di impostazioni e di orientamenti da parte delle Regioni. Semplificando, pur con varie situazioni di incertezza e indugio, nelle leggi regionali emanate in questo periodo possono individuarsi tre distinte prospettive:

- a) una tendenza volta ad elevare a livello regionale – eventualmente demandandone l’esercizio ad agenzie - il complesso delle funzioni in precedenza conferite alle Province e non rientranti tra quelle considerate fondamentali dalla legge 56 (posizione espressa con particolare nettezza, ad esempio, dalla legislazione toscana);
- b) una tendenza volta, all’opposto, a mantenere, per quanto possibile, un ruolo rilevante, anche gestionale, in capo alle Province (emblematica, in questo senso, si presenta la legislazione veneta);
- c) una tendenza volta a prefigurare dimensioni più ampie, in nuove aree vaste tendenti ad aggregare più territori provinciali (prospettive di questo tipo sono leggibili nelle leggi dell’Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte).

Del resto, non va dimenticato che questa generazione di leggi regionali interviene su una varietà di atteggiamenti assunti nei periodi precedenti, e particolarmente nella fase di attuazione delle riforme “Bassanini”, alla fine degli anni ’90.

In questa situazione, occorre valutare se sia ormai realistica una opzione che punti a riportare le Regioni – secondo una formula sostenuta autorevolmente negli anni ’70, in realtà mai applicata – ad un ruolo di mera legislazione e programmazione; e in che misura è concepibile l’apertura di un nuovo processo di cospicui trasferimenti di funzioni, uffici, personale, risorse, per riportare la titolarità in capo agli enti locali.

Il ruolo delle Regioni è, in realtà, da valutare in rapporto a quello che si intende assegnare agli enti di area vasta e, particolarmente, alle Province (considerato che queste riguardano la gran parte del territorio nazionale).

A questo proposito, nel dibattito sembrano profilarsi due tendenze:

- l’una, volta a caratterizzare il ruolo delle Province come soggetti di coordinamento, di sostegno e di supporto nei confronti dei Comuni e delle loro forme associative, sviluppando particolarmente compiti che richiedono livelli di organizzazione e professionalità particolarmente elevati, come quelli ai stazione appaltante, direzione lavori, ufficio espropri, avvocatura, ecc.);
- l’altra, tendente invece a valorizzare primariamente un ruolo di gestione in capo alle Province, quanto meno in alcuni ambiti, a partire dalle funzioni in materia di strade e di edilizia scolastica. Si ricordi, del resto, che queste due tendenze si sono variamente alternate e sovrapposte, sia negli interventi che hanno preceduto la legge 56, sia nei lavori preparatori di questa.

Ora, alla stregua dell’esito del referendum e delle esperienze si qui sviluppate, si presenta necessario ripensare il ruolo della Provincia, secondo un disegno coerente e sostenibile. La questione deve essere impostata sulla base della considerazione del tipo di legittimazione acquisito dagli Enti di area vasta con la legge n.56/2014: legittimazione che si radica precisamente, in secondo grado, nella primaria democrazia comunale, in un modello di rappresentanza politica che

supera la stratificazione tra livelli a rappresentanza distinta per configurare, invece, un sistema territoriale che dal livello di prossimità più vicino ai cittadini, dai Comuni sale a territori di area vasta.

In questo senso, ha dunque un valore sostanziale la qualificazione della Provincia (così come della Città metropolitana, del resto), come “Casa dei Comuni”, come luogo e sede in cui gli interessi locali propri dei Comuni si compongono ad un livello più ampio, facendosi carico delle esigenze di sistema, armonizzando le istanze, i bisogni, le vocazioni di ciascuno in un disegno complessivo, articolato e inclusivo. Al tempo stesso, l’Ente di area vasta diviene prioritario punto di riferimento per le esigenze di sostegno e supporto ai Comuni per conseguire i necessari livelli di adeguatezza.

In sostanza, sembra preferibile una valorizzazione della Provincia come ente che, dotato di organi espressi dai Comuni, ai Comuni rivolge la propria vocazione; svolgendo un ruolo qualificato da funzioni di coordinamento e supporto, individuate come “fondamentali” dalla legge statale. A queste funzioni, peraltro, altre possono aggiungersi – in una piena attuazione del principio di sussidiarietà - per conferimento dello Stato o delle Regioni, secondo le rispettive competenze; nonché per deleghe dal basso, da parte dei Comuni stessi, nei casi in cui la gestione a livello di area vasta consenta di ottenere maggiore efficienza e adeguatezza di dimensioni (quale è il caso, per richiamare un esempio proposto dal sottosegretario Rughetti), in materia di rappresentanza negoziale per la contrattazione decentrata e la gestione di politiche del personale e della relativa mobilità.

Del resto, può essere opportuno riflettere sulla ipotesi di inserire compiti di questo tipo tra le funzioni fondamentali delle Province ad esercizio necessario, e non meramente eventuale¹. Naturalmente, garantendo la concreta possibilità di dotarsi di adeguate professionalità.

Qualche riflessione sulla migliore funzionalità degli organi

Sulla base dell’esperienza, si è sollevato qualche dubbio sulla funzionalità del modello basato su un riparto di attribuzioni incentrato sull’alternativa tra consiglio e sindaco o presidente. Dall’applicazione di questo modello, in effetti, è derivata, il più delle volte, una forte concentrazione di attribuzioni e responsabilità in capo all’organo monocratico, cui la gran parte degli statuti conferisce la competenza generale-residuale. Del resto, le deleghe a singoli consiglieri – mentre negano i criteri di separazione tra ruoli esecutivi e ruoli assembleari che, almeno per gli enti di maggiori dimensioni, hanno caratterizzato da tempo l’evoluzione dell’ordinamento locale – sembrano presentare esigenze di maggiore collegialità. Su questo versante, dunque, una riflessione sulla eventualità di elevare le varie forme di coordinamento (diffusamente e variamente) previste negli statuti in un vero e proprio organo collegiale.

D’altronde, una semplificazione dell’organizzazione di governo delle Province potrebbe essere conseguita - almeno negli enti che non ricomprendono un numero eccessivamente elevato di Comuni e dove, dunque, l’assemblea dei sindaci presenta una composizione non pletorica – attraverso una eliminazione del consiglio provinciale, concentrando tutte le funzioni assembleari in capo alla sola assemblea dei sindaci.

¹ Si ricordi che, in base alla legge 56, la Provincia “può”, di intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (art. 1, comma 88; cfr. analogamente, per le Città metropolitane, il comma 44, lett. c).

Facilitare la revisione della mappa provinciale

Quanto alla revisione delle circoscrizioni provinciali, le esigenze di modernizzazione e razionalizzazione inducono certamente a ripensare la tendenza che ha portato, nel corso della storia repubblicana, non solo a non ridimensionare il numero delle Province, ma ad aumentarlo sino alle attuali 110.

Questa inversione di tendenza – sin qui, come è noto, oggetto di tentativi non andati a buon fine – si colloca ora in un contesto diverso, in cui le nuove Province esprimono diverse logiche di *governance* e diverse vocazioni; e in questo contesto, vanno facilitati e sostenuti i processi di aggregazione tra più territori provinciali.

In questo senso, se non si vuole affrontare il tema di una complessiva revisione della mappa provinciale - accogliendo l'indicazione desumibile dalla sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, secondo cui i vincoli e i procedimenti posti dall'art. 133 Cost. "risultano riferibili solo ad interventi singolari", occorre promuovere caso per caso le opportune aggregazioni.

A tal fine, tra l'altro, può presentarsi utile una semplificazione del procedimento attualmente stabilito dal TUEL; secondo il quale (art. 21, terzo comma, lett. d) l'iniziativa dei Comuni, di cui all'art. 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei Comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati". Tre requisiti, tre maggioranze (dei Comuni, della popolazione, dei consiglieri) non richiesti dalla Costituzione e che irrigidiscono dimensioni e logiche territoriali non rispondenti alle contemporanee dinamiche sociali, economiche e territoriali; dinamiche che in molte situazioni corrispondono a dimensioni più ampie di quanto non potessero essere quelle concepite alle risalenti origini dell'ordinamento provinciale italiano, peraltro ulteriormente suddivise nell'evoluzione successiva.

Così, se ogni territorio provinciale deve tendere - come dispone il TUEL (art. 21) - a conseguire "una dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale" occorre consentire una flessibilità che consenta di procedere a dimensioni meno limitate e circoscritte di quanto non siano, in molti casi, quelle attuali. E se, dunque, occorre perseguire un adeguamento e aggiornamento della mappa provinciale, facendo in modo che ogni territorio provinciale tenda a riflettere le dinamiche del XXI secolo, e non più quelle del XIX, si presenta necessario snellire le relative procedure, consentendo che l'iniziativa possa essere avviata anche da un numero inferiore di Comuni, rispetto a quello oggi prescritto, e limitando o sopprimendo ulteriori requisiti.

D'altronde, processi di fusione tra Province possono essere utilmente preceduti e stimolati da forme di convenzione che avviino proficue collaborazioni tra Province limitrofe, nell'esercizio del nuovo ruolo.

Completare e adeguare l'ordinamento delle Città metropolitane

Quanto alle Città metropolitane, oltre ai ben noti problemi di funzionalità legati alla inadeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni assegnate, rimane inattuata la previsione di una legge elettorale che consenta l'opzione del suffragio diretto per l'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano.

Questa legge può essere formulata riprendendo utilmente, nel nuovo contesto, criteri già sperimentati dalle Province (dal 1993 al 2015): scegliendo, per il consiglio, l'elezione per collegi uninominali, la ripartizione dei seggi con metodo D'Hondt, il collegamento delle liste alla candidatura a sindaco metropolitano, da eleggere con sistema a doppio turno, secondo il modello sancito dal TUEL (artt. 74 e 75)².

Sotto un altro profilo, poi, merita valutare l'opportunità di ripristinare l'impianto originario del disegno Delrio, che richiedeva a tutte le Città metropolitane la suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni come condizione necessaria per la previsione dell'elezione diretta. Il criterio corrisponde a impostazioni e logiche comunemente consolidate su un piano europeo e internazionale; logiche secondo cui o si sceglie un modello a livello metropolitano ad elezione diretta, ma senza che al suo intero sussista alcun soggetto di rilevante consistenza (è il modello, come è noto, di Londra, che al suo interno non ha nulla di comparabile ad un grande Comune capoluogo) oppure si punta su modelli in cui il livello metropolitano ha natura associativa, incentrato su un grande Comune capoluogo (è il modello usato dalle Città metropolitane francesi, o spagnole). In ogni caso, i modelli comparati evitano la coesistenza (inevitabilmente difficile e probabilmente conflittuale) tra un soggetto metropolitano forte, con un sindaco eletto in via diretta, e un Comune capoluogo a sua volta potente e autorevole, con un sindaco che debba convivere in una sorta di "consolato" con il suo omologo metropolitano. A questa regola si atteneva il disegno Delrio, nel corso dei lavori parlamentari impropriamente derogato per i soli Comuni superiori a tre milioni di abitanti. Ora, può essere opportuno ripristinare il corretto impianto iniziale, abolendo l'eccezione introdotta per queste ultime.

3. Livelli intercomunali: rilanciare la cooperazione e l'associazionismo. Superare l'impianto basato sugli obblighi di esercizio associato, così come su dimensioni rigidamente e uniformemente prefissate.

La previsione dell'esercizio obbligatoriamente associato, nei termini stabiliti dalla legislazione degli anni recenti, si è dimostrata, alla prova dei fatti, inefficace e velleitaria; come hanno evidenziato le reiterate proroghe dei termini fissati, generando soltanto controproducenti effetti di incertezza normativa e difficoltà (rilevate anche dalla Corte dei conti). E i risultati concretamente conseguiti nell'attuazione dell'obbligo – che riguarda, peraltro, soltanto i Comuni di minori dimensioni,

² Per altro verso, particolarmente nel caso in cui non si risolvesse la discrasia costituita dalla coesistenza tra Città metropolitana con organi eletti in via diretta e il grande Comune capoluogo, mi parrebbe opportuno domandarsi se non sarebbe comunque possibile mantenere la logica dell'integrazione (in luogo di quella della sovrapposizione) anche in un sistema ad elezione diretta: configurando quest'ultima come un rafforzamento della legittimazione democratica degli organi, ma mantenendo il governo della Città metropolitana in capo a sindaci e consiglieri comunali. Questo risultato, a mio avviso, potrebbe essere conseguito laddove si prevedesse una limitazione dell'elettorato passivo agli stessi amministratori comunali; stabilendo, ad esempio, che possano candidarsi alla carica di sindaco metropolitano coloro che sono candidati alla carica di sindaco in un Comune del territorio, ed alla carica di consigliere metropolitano i candidati a sindaco o consigliere comunale (e, quindi, procedendo alla proclamazione a sindaco metropolitano o a consigliere metropolitano soltanto alla condizione che il candidato risulti contestualmente eletto a sindaco o consigliere di un Comune). Una soluzione intermedia (e più flessibile) potrebbe essere, del resto, quella di consentire ai sindaci (a partire da quello del capoluogo) ed ai consiglieri comunali di candidarsi, nella sostanza non prescrivendo, ma "suggerendo" l'unione delle cariche in capo alle medesime persone.

meccanicamente identificati in base a soglie demografiche - non superano, a quanto risulta, un terzo dei Comuni interessati.

Occorre dunque adottare una diversa prospettiva. In questa direzione, vanno emergendo (sia nell'ambito delle autonomie, sia in ambito governativo) istanze volte ad adottare una impostazione basata su processi (volontari) stimolati, incentivati, accompagnati da strumenti idonei; processi da rendere "desiderabili e attrattivi" (per usare le parole del sottosegretario Gianclaudio Bressa). E, in effetti, pur con una varietà di argomenti e di soluzioni specifiche, su una filosofia di questo tipo sembrano convergere espressioni delle autonomie locali (a partire, da ANCI e UPI), posizioni assunte dalla Conferenza delle Regioni, opinioni espresse in ambito governativo così come parlamentare (cfr., in particolare, le audizioni effettuate presso la Commissione Affari costituzionali del Senato).

Ciò che può presentarsi utile, invece, è la fissazione di un termine (ad es., sei mesi) entro cui i sindaci stessi, in sede di area vasta (Città metropolitana e Provincia), individuino gli ambiti, includendo anche Comuni oggi non rientranti nella fascia tenuta agli obblighi associativi. Scaduto il termine, gli ambiti saranno individuati, in via sostitutiva, dalla Regione.

Quanto alla competenza legislativa, occorre considerare che, in base alla evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, è riconosciuta allo Stato; affermando che le forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza – tra cui rientrano le unioni – non costituiscono "un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune" e, dunque, "rientrano nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lett. p)" della Costituzione (sent. n. 50 del 2015).

Di questa competenza, peraltro, lo Stato può avvalersi in forma flessibile; non ricorrendo a rigide soglie demografiche, non imponendo schemi uniformi e vincolanti, ma piuttosto indicando obiettivi omogenei da perseguire sull'intero territorio nazionale, e puntando al massimo coinvolgimento delle autonomie nella loro realizzazione.

Le Unioni

Su questo punto, comunque, è necessario esprimere un'opzione netta, a favore del perseguimento della massima estensione e del massimo irrobustimento possibili delle forme associative, come strumenti fondamentali per il perseguimento del principio costituzionale di adeguatezza.

Per realizzare questo obiettivo, è necessario esaminare con franca concretezza i limiti evidenziati dall'esperienza, e dare risposte alle obiezioni avanzate nel dibattito attuale (si pensi, in particolare, alle osservazioni critiche espresse dall'Associazione Nazionale Piccoli Comuni, ANPCI), secondo cui le Unioni e le forme associative sarebbero attivate principalmente grazie agli incentivi, nonostante la loro non dimostrata efficacia ed economicità, mentre comporterebbero una concentrazione dei servizi nel capoluogo. Né mancano osservazioni critiche sulla complessità delle procedure.

Non è da escludere, in effetti, che in alcuni casi possano verificarsi inconvenienti di questo tipo; inconvenienti cui occorre dare risposte effettive: semplificando i procedimenti e, soprattutto, distribuendo i servizi a favore dell'intero territorio, e utilizzando le maggiori capacità operative e le competenze di cui dispone il Comune capofila non come occasione di concentrazione, ma all'opposto per farne il baricentro di un sistema a servizio dell'insieme dei Comuni coinvolti.

Le Regioni, in questa prospettiva, possono svolgere un ruolo utile e importante, non solo nella incentivazione, ma anche nel sostegno operativo alle forme associative.

In effetti, l'asimmetrica concentrazione in alcune parti del territorio delle forme associative e delle stesse fusioni di Comuni sembra indicare una correlazione con l'attivismo di alcune Regioni, mentre l'inerzia di altre pare corrispondere ad una diffusa carenza di realizzazioni concrete. Considerando, appunto, gli insegnamenti dell'esperienza, occorre dunque valorizzare il ruolo di stimolo e sostegno delle Regioni che manifestano un proficuo dinamismo su questo versante; ma evitare, anche attraverso adeguati interventi suppletivi, che nell'inazione e nella distrazione di altre una (rilevante) porzione del territorio nazionale rimanga estranea agli (ormai imprescindibili) processi di riordino territoriale.

D'altronde, un apporto importante può essere fornito dagli Enti di area vasta; particolarmente laddove si punti essenzialmente su un loro futuro ruolo incentrato sulle funzioni di sostegno e coordinamento degli enti locali (v. il paragrafo successivo). In una prospettiva di valorizzazione di un ruolo di questo tipo, si può anche affidare alle stesse Città metropolitane e Province l'elaborazione di un piano di unioni e fusioni, su cui prevedere un parere (Bressa) o una approvazione da parte della Regione, chiamata a ricomporre e armonizzare il tutto in un nuovo piano regionale di riordino territoriale "dal basso", punto di riferimento per l'erogazione degli incentivi e le azioni di sostegno.

Complessivamente, si tratta, comunque, di abbandonare un disegno basato fondamentalmente su una logica di imposizione, per aprire invece un processo dinamico volto ad attuare il principio di adeguatezza mediante una varietà di forme e di strumenti, tra cui in ciascuna situazione possa scegliersi, utilizzarsi e graduarsi la soluzione più opportuna ed efficace.

Questi processi, in effetti, possono essere sostenuti da incentivi e da supporti operativi e progettuali.

Le convenzioni e (forse) i consorzi

Attualmente, i Comuni possono avvalersi, per la gestione associata delle funzioni, di convenzioni e di unioni.

Non sempre, peraltro, alla forma utilizzata corrispondono contenuti omogenei: l'esperienza dimostra che esistono convenzioni che, pur in assenza di una distinta personalità giuridica, riescono ad aggregare un nucleo importante di funzioni e servizi, istituendo efficaci forme di coordinamento politico e strategico tra gli organi dei Comuni e particolarmente i sindaci; aggregando apparati in uffici comuni; avvalendosi proficuamente delle risorse di un Comune capofila. All'inverso, non troppo raramente all'autonoma personalità giuridica delle Unioni non corrisponde l'effettivo conferimento di una consistente serie di compiti.

Occorre, dunque, che l'incentivazione alle forme associative e collaborative tra Comuni colga la effettiva sostanza, premiando quelle che – al di là della forma giuridica prescelta – aggregano funzioni consistenti; a partire dai compiti serventi trasversali (direzione generale, segreteria, affari generali, contratti, ICT, ecc.). Su questa base può essere poi costruita l'aggregazione dei servizi di settore (dal sociale all'urbanistica, dalla istruzione alla mobilità, dal commercio alla polizia locale).

In questo senso, si può pensare ad un accordo in Conferenza Unificata che individui standard e soglie di aggregazione di funzioni e servizi, in base ai quali graduare gli incentivi.

Sui metodi e parametri del conferimento di incentivi e apertura di flessibilità finanziarie sono state avanzate varie proposte: dalla riserva alle Unioni di una quota riservata del fondo di riequilibrio ad una correlazione con il risultato conseguito in termini di risparmio di spesa, dall'aumento dei trasferimenti statali alla quantificazione dei contributi specifici previsti da leggi regionali, dalla assegnazione di spazi finanziari in deroga al principio del pareggio di bilancio alla possibilità di procedere ad assunzione di personale (e, se del caso, figure dirigenziali), sino alla previsione di priorità nel riparto di finanziamenti³.

Ma gli incentivi economici non sono sufficienti; e spesso i processi di aggregazione richiedono supporti tecnici, capacità progettuali, competenze professionali di cui i Comuni, particolarmente di minori dimensioni, non dispongono.

In questo, l'asimmetria di impegno (economico e organizzativo) delle Regioni va ricondotto ad un quadro unificante; e in questa direzione potrebbe operare utilmente l'accordo in sede di Conferenza unificata sopra accennato, che coinvolga Stato, Regioni e Autonomie locali in un comune sforzo di rilancio, in ogni parte del territorio nazionale, di vigorose forme e modalità di associazionismo intercomunale.

In questo senso, l'accordo dovrebbe prevedere – oltre agli standard di unificazione cui legare le misure incentivanti sopra accennate - un supporto operativo flessibile, da adeguare ad ogni singola realtà territoriale, con una *task force* che si avvalga di professionalità tratte da tutti i livelli coinvolti. Un gruppo misto in grado di accompagnare e sostenere ogni fase dei processi di aggregazione, fornendo le necessarie competenze tecniche, giuridiche, specialistiche in relazione ai settori di volta in volta interessati; in grado, dunque, di seguire i vari passaggi procedurali e i relativi atti, di sviluppare piani organizzativi e industriali adeguati alle concrete esigenze, elaborare comuni programmi e piani (a partire da quelli territoriali, strategici e finanziari), sistemare gli assetti del personale e suggerire la migliore allocazione delle competenze, seguire le questioni specifiche dei principali settori coinvolti, valutare le migliori modalità di armonizzazione dei tributi e dei bilanci.

Quanto all'alternativa delle convenzioni, essa va mantenuta e sostenuta, considerato che viene apprezzata in molte situazioni come strumento più snello dell'Unione e che, per di più, secondo alcune valutazioni (espresse, in particolare da UPI e ANPCI) eviterebbe rischi di sovraordinazione e di concentrazione altrimenti possibili.

Il mantenimento delle convenzioni va sostenuto nell'ottica, sopra accennata di una valorizzazione del ruolo dei Comuni capofila, e delle relative capacità per lo sviluppo e il miglioramento dei servizi.

Il ricorso alle convenzioni, in alternativa alle Unioni, merita tuttavia sostegno e incentivazione alla condizione che esso determini una reale e sostanziosa aggregazione di funzioni e servizi, anche tramite la costituzione di uffici comuni che, avvalendosi delle maggiori risorse umane e professionali normalmente presenti nel Comune capofila, realizzino le condizioni per un esercizio delle funzioni comunali su una scala adeguata.

In questa prospettiva, merita attenzione anche l'ipotesi di nuova valorizzazione dei consorzi; che uniscono, ad una *governance* alquanto semplificata, le opportunità connesse ad una distinta

³ Cfr., in particolare, la legge di bilancio 2017, art. 1, commi 485-492.

personalità giuridica cui imputare gli atti adottati, consentendo di coinvolgere nelle azioni intraprese Comuni di diverse dimensioni demografiche.

In sostanza, la forma (unione o convenzione, eventualmente consorzio) diviene secondaria rispetto al risultato, rilevando esclusivamente il conseguimento, nella specifica realtà, di idonei standard di rendimento.

Alla verifica di conseguimento di tali standard va commisurata, come si è visto, la concessione degli incentivi statali e regionali, in una piena armonizzazione di modalità e parametri di contribuzione.

Sul piano della legittimazione democratica e dell'autorevolezza della *governance* associativa, poi, può meritare riflessione l'idea di introdurre anche in Italia (riprendendo, ad esempio, l'esperienza del *fléchage* francese)⁴, modalità che consentano agli elettori di votare per il proprio Comune e, al tempo stesso, per la forma associativa.

4. *Impostare un piano straordinario per le fusioni*

La questione della eccessiva frammentazione comunale si presenta, in Italia, nota e risalente. E probabilmente, l'evoluzione recente, la crescente complessità dei compiti da esercitare, le perduranti difficoltà finanziarie non hanno fatto altro che accentuare le incongruenze e le inadeguatezze che, in molti casi, contrassegnano la mappa comunale esistente.

Altrettanto note, d'altronde, sono le difficoltà, nel nostro Paese, di giungere ad adeguati ridisegni territoriali; anche se, negli anni recenti, sembra potersi registrare - per la prima volta nella storia repubblicana - inversione di tendenza: ridimensionando il numero dei Comuni (arrivato a 8.104) al di sotto degli 8.000. E' certamente una svolta contenuta, particolarmente se raffrontata con gli accorpamenti realizzati in una gran parte di Paesi europei (dalla Germania all'Inghilterra, dal Belgio ai Paesi scandinavi, sino alla Grecia); ma è comunque un segnale significativo, che va colto e sostenuto.

Concrete esperienze dimostrano che, laddove si sviluppi un progetto attendibile e un impegno convinto (particolarmente da parte degli amministratori), pregiudizi e localismi possono essere sconfitti e, anche tra le popolazioni chiamate ai referendum, possono prevalere nuove identità, meno anguste e campanilistiche; con risultati positivi, nella ottimizzazione del personale, nella razionalizzazione degli uffici e dei servizi, nel miglioramento delle professionalità disponibili, nel miglioramento della situazione finanziaria.

E' importante, dunque, puntare ad una estensione di questi processi; stimolando e promuovendo una diffusa riconsiderazione delle identità locali e del rapporto con il territorio. In questa direzione, occorre attuare una attenta operazione di ascolto, informazione e formazione che coinvolga, territorio per territorio, amministratori, stakeholders, cittadini.

⁴ Il "*fléchage*" (termine che non trova corrispondenti in italiano) consiste, letteralmente, nell'azione di mettere frecce di indicazione in un itinerario. In concreto, nelle elezioni, tende al risultato di conferire sostanzialmente ai cittadini elettori, mentre esprimono un voto diretto (in particolare: per gli organi comunali), anche la scelta degli organi di secondo livello.

In questa direzione ed a questi scopi, le fusioni potrebbero costituire un obiettivo fondamentale del piano straordinario di riordino territoriale la cui elaborazione – come si è visto sopra – può essere affidata alle Aree vaste, verificando caso per caso la eventuale esistenza di condizioni che consentano l’attivazione di un percorso volto alla fusione e sostenendone lo svolgimento, il sostegno tecnico e operativo già accennato.

Sviluppando, nelle singole realtà territoriali (a partire da quelle dove il dibattito si è già aperto, o dove le inadeguatezze emergono con particolare evidenza) un’azione di riflessione, coinvolgimento, illustrazione di opportunità, economie di scala, miglioramento dei servizi, benefici che le aggregazioni possono conseguire per i cittadini e per le imprese. Esperienze realizzate in varie situazioni dimostrano che riflessione, sensibilizzazione e dibattito possono risultare convincenti, inducendo a mettere in discussione confini spesso determinati da vicende storiche e mezzi di trasporto superati da secoli, alla ricerca di risposte più adeguate alle esigenze e alle dinamiche attuali. Aprendo nuovi processi di integrazione e di in nuove comunità, più ampie e più aperte.

Del resto, esperienze di altri Paesi possono fornire interessanti indicazioni su modalità e forme di *governance* che rendano possibile, per un certo periodo, la conciliazione tra l’istituzione di un nuovo Comune, esito di un processo di fusione, e la considerazione delle identità preesistenti; conservando, nei Comuni fusi, un nucleo di compiti e funzioni di prossimità (a partire da quelli più simbolici, come i matrimoni). Il riferimento, anche in questo caso, è particolarmente alla Francia; dove l’esperienza delle “*Communes nouvelles*” sembra essere riuscita a smuovere resistenze – nel Paese assai radicate - a rivedere la mappa comunale.

In questo contesto, come si è accennato, un ruolo importante svolgono i meccanismi di incentivazione finanziaria (v. il par. precedente) che, nei casi di fusioni, meriterebbero di essere valorizzate ed estese, sia nella misura, sia nella durata. Quanto al procedimento di realizzazione della fusione, merita qualche riflessione l’esperienza che sta sviluppandosi in relazione al referendum. In una nuova dinamica, le iniziative che vengono assunte sono ormai numerose; ma queste sono spesso frustrate dall’esito di referendum (senza quorum) in vari casi assai poco partecipati. Sta riguardando anche e particolarmente procedimenti di questo tipo, in effetti, la tendenza a disertare le votazioni da parte di chi è favorevole alla delibera già assunta dagli organi istituzionali, mentre partecipano coloro che vi si oppongono.

Ora, ove appunto in favore della fusione si siano già pronunciati gli organi istituzionali competenti (con delibere dei consigli comunali interessati), può essere da esaminare l’ipotesi di adottare la medesima logica e un criterio simile a quello espresso dall’art. 75 Cost., in materia di referendum, secondo cui l’opzione contraria alla posizione espressa dalle istituzioni (in questo caso con legge) è approvata “se ha partecipato alla votazione se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”.

Stabilire un quorum di partecipazione per respingere l’opzione favorevole alla fusione espressa dai consigli comunali porterebbe ad un maggiore impegno nel confronto democratico locale, inducendo i cittadini, anche favorevoli alla fusione, a partecipare, e comunque facendo in modo che l’atteggiamento favorevole alle fusioni espresso in via generale dal legislatore – e nel caso concreto anche dagli organi comunali – non sia frustrato da un’esigua minoranza, nell’indifferenza dei più.

5. Rilanciare e diffondere la partecipazione

In vari luoghi, in questi anni, è stata sviluppata, anche nel nostro Paese, un'ampia varietà di esperienze di coinvolgimento di organizzazioni sociali od economiche, di cittadini e gruppi, di esperti e soggetti interessati, nella elaborazione e attuazione di politiche locali.

Forme che si estendono dalle “istruttorie pubbliche” ai “Town meeting”, dai “progetti partecipati” ai “laboratori di urbanistica”, dai “bilanci partecipati” alle collaborazioni tra cittadini e amministrazioni “per la cura dei beni comuni”, sino ai procedimenti per l'elaborazione di piani strategici, le modalità di coinvolgimento delle comunità locali si sono moltiplicate nella previsione di statuti, regolamenti, prassi locali; trovando talora sostegno da parte di qualche legislatore regionale (come, in particolare, in Toscana o in Emilia-Romagna).

Ora, queste esperienze possono diffondersi nell'intero territorio nazionale, in base ad un accordi da stipularsi in Conferenza unificata (senza escludere che, per certi aspetti, possano configurarsi come funzioni fondamentali dei Comuni).

Il loro esercizio, peraltro, opportunamente può incentrarsi nei consigli di circoscrizione o di zona; che in questo senso possono ritrovare – anche in città medie - un ruolo rilevante, nella analisi e nella elaborazione delle politiche di prossimità che riguardano singole realtà del territorio comunale.

6. Ripensare lo status degli amministratori locali

Si presenta condivisibile, e meritevole di consolidamento la integrazione degli incarichi di governo adottata dalla legge 56/2014, concentrando su sindaci e consiglieri comunali responsabilità di governare anche enti di livello superiore (Città metropolitane e Provincia, oltre alle forme associative).

Peraltro, questa integrazione si è realizzata in un contesto contrassegnato da forti orientamenti “anticasta”, rilevanti sul piano elettorale, importanti nella comunicazione televisiva e giornalistica, dilaganti sul web. Il tema è delicato, e certamente soltanto il trattarne può sollevare suscettibilità, obiezioni, critiche. Ciò nonostante, si presenta ormai necessaria una riflessione complessiva, sulle regole relative allo status degli amministratori ed alle indennità connesse all'esercizio di funzioni pubbliche.

Così, se su un piano generale, occorre ricordare che la previsione di indennità per chi svolge pubbliche funzioni si è affermato come strumento imprescindibile per l'affermarsi e il radicarsi delle democrazie moderne, superando la concentrazione delle cariche esclusivamente in una oligarchia aristocratica, su un piano concreto non va taciuto che, su questo punto, l'applicazione delle regole del 2014 ha comportato ad una evidente discrasia tra l'affidamento di compiti e responsabilità anche di notevole rilievo e l'attribuzione di un corrispettivo o ristoro economico: così, ad esempio, l'incarico di consigliere delegato di una Città metropolitana non comporta alcuna indennità, neppure laddove sia assegnato a consiglieri di Comuni, anche di piccole dimensioni, che ricevono gettoni pressoché simbolici esclusivamente quando partecipino a sedute del proprio consiglio comunale (partecipazione che, paradossalmente, l'esercizio delle funzioni metropolitane può rendere complesso). In questi termini, non pare dubbio che l'esercizio di funzioni a titolo sostanzialmente gratuito - o meglio, a spese proprie, considerati i costi che ogni amministratore deve sostenere, a partire da quelli delle assicurazioni personali – costituisca un iniquo squilibrio,

recando danno all'interesse generale nel circoscrivere drasticamente l'ambito dei possibili aspiranti all'incarico pubblico, limitandolo ai titolari di adeguate rendite personali.

L'aporia va dunque affrontata, anche rischiando di sfidare impopolarità.

Così, sembra equo rivedere il sistema, stabilendo *per ciascun incarico indennità proporzionate al carico di lavoro e di responsabilità*. Magari adottando misure comunque volte al contenimento dei costi delle istituzioni; ad esempio, vietando ogni cumulo, in modo che ciascun interessato possa esercitare una propria ragionevole opzione tra indennità metropolitana o provinciale, ad esempio, e indennità comunale; ma la medesima logica potrebbe applicarsi agli incarichi nelle forme associative che richiedano un impegno sostanzioso.

7. *Impostare la finanza locale in termini coerenti adeguati alle funzioni*

Da tempo, particolarmente nelle fasi più acute della crisi economica, gli interventi sulla finanza locale sono stati contrassegnati da esigenze contingenti, da tagli, da mancanza di prevedibilità. Ora, è auspicabile che sussistano le condizioni per realizzare un sistema coerente rispetto ai principi dell'art. 119 Cost. e del federalismo fiscale delineato dalla l. n. 42 del 2009, migliorando in termini concreti la prevedibilità e certezza sulle risorse disponibili e la responsabilizzazione degli amministratori locali.

Del resto, è essenziale che le scelte sulla finanza siano in piena sintonia con le linee dell'ordinamento degli enti locali, accompagnandole in termini coerenti.

La questione riguarda, anzitutto, le Città metropolitane e – pur in termini distinti – le Province; su cui hanno gravato, in questi anni, tagli di dimensioni insostenibili.

Ma qualche riflessione merita anche l'allocazione delle risorse ai livelli associativi intercomunali: considerato che l'inadeguatezza del funzionamento di varie unioni è spesso collegato alla modestia delle risorse di cui queste dispongono (talora sostanzialmente corrispondenti all'importo degli incentivi ricevuti dallo Stato e dalla Regione). E merita riflessione il fatto che, all'opposto, in Francia le forme di intercomunalità gestiscano ormai bilanci che molto spesso raggiungano importi pari alla somma dell'insieme dei bilanci dei Comuni associati.

Proposte

Riprendendo, dunque, sinteticamente le linee degli argomenti sin qui sviluppati, possono trarsi le seguenti proposte:

a) Su un piano generale:

1. Riprendere e rilanciare il percorso delle riforme, adeguandolo alle nuove esigenze, eventualmente correggendone alcuni aspetti, ma senza arretramenti sugli obiettivi di fondo;
2. Mobilitare in questo percorso tutti i livelli del sistema, con valorizzazione delle istanze e delle opzioni delle autonomie, sulla base di un impulso e di un quadro nazionale;

3. Considerare, in particolare, il ruolo dei Comuni capoluogo, delle Città medie e dei Comuni capofila, quali centri di riferimento e collaborazione a favore (anche) degli ambiti territoriali che li circondano (aree vaste, livelli intercomunali, Comuni di minori dimensioni);
4. Superare approcci rivolti prioritariamente al risparmio; il cui conseguimento va certamente perseguito, ma piuttosto come esito del processo e non come premessa;
5. Accompagnare l'attuazione delle riforme con una qualificata e diffusa attività di formazione rivolta sia agli amministratori che ai funzionari locali, coinvolgendo entrambi in questo processo, nel modo più consapevole;
6. Ricostruire l'organicità della normativa sulle autonomie locali, superando la frammentazione di disposizioni specifiche e separate e coordinando complessivamente la disciplina in un nuovo testo normativo organico e coerente;

b) In relazione agli Enti di area vasta:

7. Valorizzare il ruolo delle Province – governate da organi espressi dai Comuni – come “casa dei Comuni”, con funzioni fondamentali prioritariamente rivolte al coordinamento e supporto nei confronti di questi; prevedendo comunque che a queste funzioni altre possano aggiungersene, per conferimento della Regione o per delega da parte dei Comuni;
8. Facilitare e sostenere processi di aggregazione tra più territori provinciali, anche rivedendo e snellendo la disciplina delle relative procedure;
9. Valutare l'opportunità di rafforzare la collegialità nell'esercizio delle responsabilità di governo nelle Province e nelle Città metropolitane, considerato la concentrazione che nella prassi si è prodotta in capo all'organo monocratico (sindaco metropolitano e presidente della Provincia);
10. Semplificare l'organizzazione di governo degli enti di area vasta, eliminando il consiglio e concentrando tutte le funzioni assembleari nell'assemblea dei sindaci, quanto meno nelle Province ove il numero relativamente ristretto dei Comuni consente una composizione dell'assemblea sufficientemente ristretta e funzionale;
11. Completare l'ordinamento delle Città metropolitane, approvando la legge per l'elezione in via diretta del consiglio, secondo il modello previsto dal Tuel per le Province (ripartizione dei seggi con metodo D'Hondt, collegamento delle liste al candidato sindaco metropolitano, da eleggere a doppio turno);
12. Considerare l'opportunità di ripristinare l'impianto originario – e la regola generale - del disegno Delrio, che richiede generalmente la suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni come condizione necessaria per la previsione dell'elezione diretta (abolendo l'eccezione introdotta per le Città metropolitane superiori a 3 milioni di abitanti);

c) In relazione alle unioni e alle fusioni di Comuni:

13. Superare l'attuale disciplina degli obblighi di esercizio associato delle funzioni fondamentali, abolendo limiti demografici e coinvolgendo i Comuni e le Aree vaste in un procedimento partecipato e sostenuto;
14. Prevedere che entro un determinato termine (es. 6 mesi) le Aree vaste (in assemblea dei sindaci o conferenza metropolitana) definiscano gli ambiti per l'esercizio associato delle funzioni comunali. Le opzioni vengono recepite dalla Regione, che delibera anche in via sostitutiva nei casi in cui il termine sia scaduto senza esito;
15. Entro un ulteriore termine, i Comuni deliberano la forma preferita. La forma è retta da grande flessibilità (unione, convenzione, consorzio), mentre è fondamentale che siano conseguiti determinati standard di unificazione di strutture, funzioni e servizi (a partire da quelli di amministrazione generale, contabilità e bilanci, contratti, personale);
16. Accordi approvati in sede di Conferenza unificata definiscono criteri e standard di unificazione "rinforzata", cui sono collegate specifiche e significative misure di incentivazione (dalla concessione di specifici contributi alla priorità nel riparto dei fondi nazionali, regionali, europei);
17. Ugualmente, accordi di questo tipo individuano i criteri per comporre le task force, gruppi tecnici (cui partecipano esperti di Stato, Regioni, Città metropolitane, Province), chiamati a coadiuvare l'elaborazione di un piano industriale della forma associativa, con gli atti necessari, in particolare in riferimento alla nuova organizzazione, all'integrazione di uffici e servizi, al personale, ecc. I medesimi gruppi tecnici coadiuvano il percorso di coinvolgimento di organizzazioni economiche e sociali;
18. Al fine di rafforzare la legittimazione democratica e l'autorevolezza della *governance* associativa, poi, si può pensare alla introduzione di modalità che consentano agli elettori di esprimere opzioni (anche) per la forma associativa (secondo i metodi del c.d. *fléchage*);
19. In questo disegno e in questo processo, perseguire e sostenere particolarmente le fusioni, come obiettivo primario del piano di riordino elaborato dalle Aree vaste, con i metodi e i supporti sopra indicati; da rendere, in questi casi, più consistenti e attrattivi, rafforzandone la quantificazione e prolungandone la durata;
20. Valorizzare, nel quadro del percorso e dei supporti sopra accennati, azioni di informazione, ascolto e sensibilizzazione che coinvolgano, territorio per territorio, amministratori, stakeholders, cittadini, illustrando opportunità, economie di scala, miglioramento dei servizi, benefici che le aggregazioni e le fusioni possono conseguire per la comunità e per le imprese;
21. Valutare l'opportunità di introdurre anche in Italia – sulla base della positiva esperienza francese - forme di *governance* che rendano possibile, per un certo

periodo, la conciliazione tra l'istituzione di un nuovo Comune, esito di un processo di fusione, e la considerazione delle identità preesistenti; mantenendo, nei Comuni fusi, un nucleo di compiti e funzioni di prossimità, a partire da quelli più simbolici, come i matrimoni;

d) In relazione alle forme di partecipazione ed al ruolo di circoscrizioni e zone:

22. Diffondere le esperienze di democrazia partecipativa, dalle “istruttorie pubbliche” ai “Town meeting”, dai “progetti partecipati” ai “laboratori di urbanistica”, dai “bilanci partecipati” alle collaborazioni tra cittadini e amministrazioni “per la cura dei beni comuni”, sino ai procedimenti per l’elaborazione di piani strategici. In questo senso, sono da estendere all’intero territorio nazionale – tramite un accordo in Conferenza unificata o, per certi versi, configurandosi come funzioni fondamentali dei Comuni – gli orientamenti e le positive misure di sostegno adottati in alcune legislazioni regionali (a partire da quelle della Toscana o dell’Emilia-Romagna).
23. Nell’esercizio di queste forme di partecipazione, affidare un ruolo ai consigli di circoscrizione o di zona; che in questo senso possono ritrovare – anche in città medie - un ruolo rilevante, nella analisi e nella elaborazione delle politiche di prossimità che riguardano singole realtà del territorio comunale;

e) In relazione ai profili finanziari e alla gratuità di cariche istituzionali:

24. Definire un sistema coerente rispetto ai principi sanciti dall’art.119 Cost. e della legge sul federalismo fiscale, stabilendo una adeguata correlazione tra funzioni assegnate ad ogni soggetto e risorse per farvi fronte, e migliorando la prevedibilità e la certezza delle entrate disponibili.
25. Infine, superare – nonostante i profili di impopolarità – il conferimento di compiti impegnativi e responsabilità a titolo completamente gratuito, ristabilendo per ciascun incarico una correlazione tra il carico di impegno e responsabilità e un (sobrio) ristoro economico; magari vietando ogni cumulo, in modo che ciascun interessato possa esercitare una propria ragionevole opzione (tra indennità metropolitana, ad esempio, e indennità comunale; ma la medesima logica potrebbe applicarsi agli incarichi nelle forme associative).