

L'ASSOCIAZIONISMO
COME STRUMENTO PER LA VALORIZZAZIONE E LO SVILUPPO DEI COMUNI.
IL CASO DELLE GRANDI UNIONI DELLA CAMPANIA

FRANCESCO SAVERIO COPPOLA E CONSUELO CARRERAS

JEL Classification Numbers: D23 - H77 - R50

Keywords: UNIONI DI COMUNI, ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE

L'ASSOCIAZIONISMO COME STRUMENTO PER LA VALORIZZAZIONE E LO SVILUPPO DEI COMUNI. IL CASO DELLE GRANDI UNIONI DELLA CAMPANIA¹

Francesco Saverio Coppola e Consuelo Carreras

CODICE JEL D23 - H77 - R50

KEYWORDS: UNIONI DI COMUNI, ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE

1. Introduzione

I principi ispiratori del federalismo e del decentramento amministrativo che hanno condotto alla costituzione di livelli locali di governo prendono le mosse dall'esigenza dell'ente pubblico di rispondere in modo appropriato alla domanda di quei beni e servizi che producono benefici solo per gli individui residenti in una determinata area. Secondo le teorie tradizionali del federalismo, infatti, i governi locali dovrebbero essere in grado di interpretare al meglio le esigenze dei propri cittadini poiché, conoscendo le peculiarità economiche e sociali dei territori di riferimento, sarebbero in grado di adattare l'offerta di servizi a tali caratteristiche, garantendo così un maggiore e più efficiente livello di soddisfazione dei bisogni.

Il processo di valorizzazione del governo locale ha però fatto emergere palesemente una serie di elementi di debolezza e di rigidità strutturale delle amministrazioni dei comuni di minori dimensioni: l'insufficienza delle risorse finanziarie, la carenza quantitativa e qualitativa di risorse umane, la ridotta capacità di esercitare efficacemente un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini.

I limiti al pieno espletamento di un'azione amministrativa efficiente ed efficace hanno portato ad una progressiva marginalizzazione socio-economica dei piccoli comuni, spingendo il legislatore ad attuare una serie di innovazioni orientate alla riorganizzazione degli assetti locali, incoraggiando forme di cooperazione e di associazionismo intercomunale.

La Legge Costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione è, in ordine temporale, l'ultima mossa che ridisegna profondamente l'ordinamento degli enti locali, concludendo un processo di riorganizzazione avviato a livello di legislazione ordinaria dalla Legge 142 del 1990.²

¹ Tratto da "La finanza locale in Italia – Rapporto 2007" a cura di ISAE, IRPET, SRM, IRES, IRER ed. Francoangeli.

² Processo proseguito con i provvedimenti c.d. "Bassanini" (Legge 59/1997), con la Legge 265/1999 e il DLgs 267/2000.

Proprio quest'ultima Legge, allo scopo di incentivare e stimolare il riordino territoriale, introdusse a suo tempo una variegata gamma di strumenti, prevedendo tra gli altri l'unione dei Comuni – con l'intento di superare le principali criticità delle piccole amministrazioni municipali.

Il ruolo delle unioni di comuni era stato concepito come propedeutico ad una successiva fusione tra gli enti locali coinvolti; si trattava, infatti, di sperimentare una forma di gestione associata per un periodo massimo di dieci anni, trascorso il quale senza che si fosse conclusa la fusione tra i comuni, l'unione sarebbe stata sciolta.

A seguito dell'insuccesso dell'esperienza delle fusioni³, il legislatore nazionale ha preferito dirigersi verso un nuovo percorso, quello dell'associazionismo puro. Le caratteristiche dell'istituto dell'Unione di Comuni sono state, infatti, riviste con la riforma attuata dalla legge 265/99, poi trafusa nel nuovo Testo Unico degli Enti Locali TUEL DLgs 267/00; è stato abrogato il limite relativo alla dimensione demografica⁴, è stato rimosso l'obbligo di fusione dei comuni associati ed abolito il vincolo di contiguità territoriale tra gli stessi. L'Unione ha perso, così, la caratteristica originaria di strumento di natura transitoria ed è assunta al rango di ente locale costituito in modo più o meno stabile al fine di gestire una pluralità di funzioni e servizi, dotato di personalità giuridica, di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria, ed al quale si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni.

L'Unione costituisce comunque solo una delle diverse forme di associazionismo intercomunale previste nel Tuel. I comuni hanno, infatti, varie possibilità di costituire giurisdizioni funzionali per l'erogazione di servizi pubblici, che vanno dalla Convenzione, al Consorzio, all'Accordo di Programma fino all'Unione.

Nonostante l'aspetto di volontarietà che accosta tutti questi modelli associativi, l'Unione di Comuni si differenzia dalle altre forme di collaborazione per alcune specifiche caratteristiche. Rispetto alle convenzioni, le Unioni hanno il vantaggio di creare un ente locale completamente nuovo, dotato di personalità giuridica e piena capacità operativa su funzioni del tutto scorporate dagli enti che ne fanno parte. Rispetto ai consorzi, invece, l'Unione si presenta come strumento maggiormente flessibile e rispettoso dell'autonomia comunale, proprio perché non prefigurato dal legislatore, ma lasciato alla volontà politico-amministrativa degli enti che la compongono.

Resta, tuttavia, la preferenza da parte di molti comuni verso la costituzione di consorzi per la flessibilità gestionale legata a una più ampia natura privatistica della struttura.

Alla forma associativa dell'Unione il legislatore attribuisce, dunque, vantaggi caratteristici, indicandola quale strumento privilegiato per la

³ Insuccesso dovuto soprattutto alla forte resistenza delle diverse collettività sociali, chiuse nella difesa della propria autonomia e delle proprie tradizioni di governo.

⁴ Potevano costituirsi Unioni tra comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

valorizzazione delle potenzialità e delle capacità gestionali e organizzative dei piccoli comuni in tema di erogazione di servizi pubblici. Tra le finalità attribuite dalla normativa alle Unioni figurano, infatti, proprio il miglioramento dell'efficienza nella gestione delle funzioni svolte dai comuni, la gestione più economica di servizi e attività e la promozione del processo di riorganizzazione sovracomunale degli stessi.

I comuni associati approvano uno statuto⁵, nel quale sono individuati gli organi dell'Unione (Presidente, Giunta e Consiglio), le modalità per la loro costituzione, le funzioni affidate, le risorse (umane, tecniche, patrimoniali e finanziarie) necessarie all'esercizio delle funzioni affidate.⁶ Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

Anche le regioni partecipano – in accordo con i comuni – alla predisposizione del programma per individuare gli ambiti della gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, disciplinando, con proprie leggi, le forme di incentivazione con eventuale previsione di un apposito fondo nel proprio bilancio⁷.

L'articolo - dopo una breve razionalizzazione della normativa, proposta in precedenza - approfondisce le caratteristiche delle unioni di comuni costituite nell'ambito del territorio della regione Campania con le maggiori dimensioni demografiche, ossia con una popolazione complessiva superiore ai 50 mila abitanti. L'intento è analizzare le funzioni ed i servizi da esse gestiti, al fine di verificare quali sono gli scopi dei "patti" maggiormente ricorrenti. L'articolo, infine, riporta alcune riflessioni sui benefici e le criticità legate a questa forma associativa, prendendo spunto dall'analisi delle caratteristiche di una specifica realtà: l'Unione Caserta Sud Ovest "C.S.O."

2. Le grandi Unioni di Comuni della Campania: un inquadramento generale

Tra le 16 Unioni di Comuni⁸ nate nell'ambito territoriale della regione Campania, 5 si distinguono per un numero totale di abitanti superiore ai 50 mila e costituiscono pertanto l'oggetto d'indagine del presente articolo. E' da precisare comunque che l'analisi prescinde dall'effettiva e/o piena operatività di ciascuna Unione⁹.

⁵ L'Atto costitutivo e lo Statuto vengono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie.

⁶ Art.32 del T.U.E.L n. 267/00

⁷ Art.33 del suddetto T.U.E.L. Fondamentale in questa direzione è stato anche il D.M. 318/00 che definisce i criteri per gli incentivi statali alle unioni di comuni, come contributo aggiuntivo rispetto a quelli che devono essere previsti dalle regioni.

⁸ Anci, 2006

⁹ Le elaborazioni sono state effettuate sulla base degli elenchi forniti dall'Anci aggiornati a novembre 2006, e prescindono da eventuali scioglimenti delle Unioni verificatisi successivamente a tale data e/o da eventuali problematiche di diversa natura che le Unioni stesse possono avere in corso (es. esistenza ma non effettiva operatività). I dati sono stati anche confrontati con quelli del Ministero dell'Interno.

La tabella 1 riporta i dati di inquadramento generale nonché le informazioni demografico-territoriali relative ai “patti” considerati. Le cinque unioni sono nate tra il 2001 ed il 2005. In particolare l’Unione dei Monti Lattari, costituitasi nel 2001, è la prima sorta nell’intero ambito della regione Campania. Tre le cinque aggregazioni, quattro associano comuni della provincia di Caserta, mentre una sola prevede enti della provincia di Napoli. In totale i comuni associati sono 31.

TABELLA 1
Le Unioni di Comuni della Campania: dati generali

Denominazione dell'Unione	Prov.	Comuni consociati		Anno dell'Atto Costitut.	Durata	Abitanti	Superf. (kmq)
		N.	Nome				
Unione "Calatia"	CE	3	Maddaloni	2003	10 anni	64.812	46,72
			S. Nicola La Strada			38.450	36,53
			S. Marco			20.322	4,7
			Evangelista			6.040	5,49
Unione Area Caserta Sud Ovest	CE	10	Grazzanise	2002	10 anni (*)	147.441	525,49
			Cancello e Arnone			6.826	46,99
			Capodrise			5.118	49,22
			Castel Volturno			8.642	3,49
			Cellole			22.003	72,23
			Francolise			7.608	35
			Marcianise			4.901	40,75
			Mondragone			40.198	30,78
			Santa Maria La Fossa			26.614	54,42
			Sessa Aurunca			2.687	29,52
Unione "Nuova Liburia"	CE	6	Trentola-Ducenta	2005	12 anni	66.690	39,95
			Parete			15.677	6,63
			Lusciano			10.552	5,72
			San Marcellino			13.683	4,52
			Frignano			12.500	4,64
			Villa di Briano			8.510	9,92
Unione Atella	CE	6	Frattaminore	2002	A tempo indet.	71.860	35,47
			Orta di Atella			15.955	1,99
			Sant'Arpino			17.438	10,69
			Gricignano			13.840	3,2
			Succivo			9.509	9,84
			Cesa			7.304	6,96
Unione Monti Lattari, Aree montane e Pedemontane	NA	6	Casola di Napoli	2001	12 anni	75.761	53,43
			Gragnano			3.800	2,57
			Lettere			29.765	14,56
			Pimonte			5.975	12,03
			S. Antonio Abate			5.974	12,47
			Santa Maria La Carità			18.935	7,87
						11.312	3,93

(*) Rinnovabile per ulteriori 10 anni.

Fonte: Anci, 2006

Una delle Unioni considerate aggrega 3 comuni, tre Unioni aggregano 6 comuni ciascuna, ed infine una associa 10 enti. Per quanto concerne la durata dell'accordo, quattro "patti" su cinque hanno una scadenza compresa tra i 10 e i 12 anni, mentre nel solo caso dell'Unione di Atella il patto è valido a tempo indeterminato.

Dalle informazioni demografico-territoriali riportate nella tabella emerge nettamente l'elevato numero di abitanti e la massiccia estensione del territorio di riferimento. La differenza rispetto alla media dei valori caratteristici delle altre Unioni campane è vistosa, si pensi infatti che la maggior parte di queste ultime si caratterizza per una popolazione complessiva non superiore ai 10 mila abitanti.

L'esame della struttura delle Unioni in termini di classe demografica dei Comuni consociati, riportata nella tabella 2, mostra la presenza di enti tra loro non omogenei rispetto all'estensione della cittadinanza, anche se prevale il numero di comuni di dimensioni medie e medio-grandi.

TABELLA 2
Struttura demografica dei comuni appartenenti alle Unioni analizzate

Denominazione dell'Unione	N. Comuni con popolazione:						Totale N. Comuni dell'Unione
	0-3.000	3.001-5000	5.001-10.000	10.000-20.000	20.000-30.000	oltre 30.000	
	Unione "Calatia"			1		1	
Unione Area Caserta Sud Ovest	1	1	4		3	1	10
Unione "Nuova Liburia"			2	4			6
Unione Atella			3	3			6
Unione Monti Lattari, Aree montane e Pedemontane		1	2	2	1		6
Totale	1	2	12	9	5	2	31

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, 2006

Osservando i dati relativi alla dimensione demografica dei singoli comuni aderenti alle Unioni, circa la metà di essi (16) ha una popolazione superiore ai 10 mila abitanti. Tra questi ultimi, ben 7 enti locali si caratterizzano per un rilievo demografico ancora maggiore, con un numero di abitanti che supera le 20 mila unità.

I dati evidenziano dunque l'alta percentuale di comuni medio-grandi che sceglie di cooperare, prevalentemente concentrati nella fascia dimensionale compresa tra 5 e 20 mila abitanti (21 comuni su 31 totali). Ricordando che la Legge 142/90 precludeva ad Enti di queste dimensioni la possibilità di aderire ad Unioni, non si può non rilevare invece come nella realtà si sia prospettata una strada diversa. Benché pensata per andare incontro alle problematiche dei comuni di ridotte dimensioni, l'Unione è apparsa poi una soluzione utile e funzionale per gestire funzioni e servizi in forma associata anche per enti di dimensioni medie e medio-grandi. Le carenze di ordine professionale e la limitata capacità progettuale, come pure la mancanza delle competenze necessarie, che caratterizzano spesso i comuni più piccoli, sono alcuni dei fattori che contribuiscono a spiegare il loro modesto ricorso a questa forma di associazionismo. Nelle piccole

realtà, la frequente mancanza di competenze specializzate si traduce nell'incapacità ad avviare esperienze di collaborazione/riqualificazione a livello locale, quale può essere l'unione dei comuni.

3. Le grandi Unioni di Comuni della Campania: le funzioni ed i servizi gestiti

Molte funzioni, se gestite in forma singola, sarebbero troppo costose, comporterebbero sprechi di risorse umane ed economiche, mentre costituendo un'unione è possibile gestirle in maniera più razionale, garantendo ai cittadini servizi migliori. La gestione associata dei servizi, dunque, permette di ottenere un'economia sui costi di gestione degli stessi senza intaccarne la qualità.

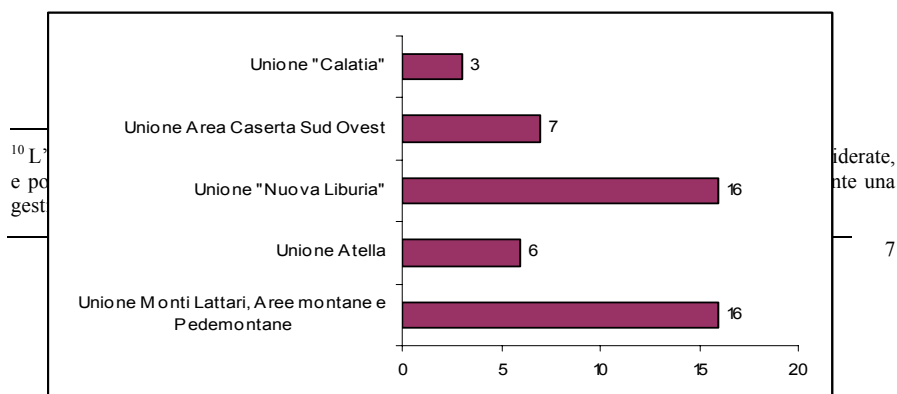
Dall'analisi degli obiettivi programmatici delle Unioni in merito ai servizi gestiti in forma associata – effettuata sulla base della ricognizione degli Statuti delle Unioni esaminate¹⁰ – emerge con netta evidenza la varietà nel ventaglio dei servizi indicati. Tra di essi le Unioni hanno puntato soprattutto sull'ambito della sicurezza del territorio, della salvaguardia dell'ambiente, delle infrastrutture, non trascurando i servizi alla persona ed alla comunità. Alla base dell'esperienza delle unioni c'è, infatti, la necessità di garantire l'ampliamento del campo dei servizi forniti alla popolazione ed il miglioramento del presidio degli stessi.

Il numero dei servizi o delle funzioni da gestire in unione, come si apprende da quanto riportato nei singoli Statuti, è estremamente variabile. Il grafico 1 mostra come si passi dalle 3 funzioni condivise dell'Unione "Calatia" alle 16 dell'Unione dei Monti Lattari.

E' necessario però evidenziare che la disparità nel numero di funzioni/servizi in gestione associata rilevata è anche da ascrivere al diverso livello di dettaglio utilizzato, nella stesura degli Statuti, per elencare le finalità/gli obiettivi programmatici di ciascuna Unione. In alcuni casi i compiti sono indicati in maniera generale, trattandosi dunque più di una dichiarazione di intenti che di un vera e propria lista di servizi da associare. In altri casi, invece, un maggiore grado di dettaglio si associa ad un elenco più particolareggiato. In altri casi ancora, si affiancano servizi indicati in maniera più puntuale a indicazioni generali e d'intento.

GRAFICO 1

Numero dei servizi/funzioni gestiti da ciascuna Unione analizzata



Come evidenzia chiaramente la tabella 3, il campo di intervento delle Unioni è concentrato principalmente nel settore delle politiche pubbliche locali, attinenti a servizi essenziali, quali ad esempio la raccolta dei rifiuti. Meno rilevante risulta, invece, la gestione associata di servizi appartenenti all'area delle politiche amministrative e socio-culturali.

Tra i servizi che più frequentemente vengono associati figurano i servizi a valenza sociale, come i servizi alla persona, il servizio di polizia municipale ed i servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani. Nella scelta di gestire in comune servizi di questo tipo gioca un ruolo fondamentale la volontà di conseguire adeguate economie di scala nell'erogazione delle prestazioni. Sempre nell'area delle politiche pubbliche, in tre delle Unioni esaminate si è previsto di unificare i servizi di sportello informativo sia per le imprese che per i giovani; ma anche servizi relativi al territorio e all'ambiente, all'urbanistica ed alla protezione civile. L'aggregazione di quest'ultima tipologia di servizi/funzioni segnala la consapevolezza da parte dei diversi enti locali che il presidio del territorio e lo sviluppo integrato può essere perseguito più proficuamente se l'intervento è concertato e coordinato.

Le cinque Unioni analizzate si contraddistinguono anche per l'aggregazione di attività a carattere socio-culturale che, anche se di minore rilievo, trova giustificazione principalmente nel miglioramento della qualità del servizio erogato. Un singolo comune trova maggiori difficoltà nello svolgimento di incarichi di questo tipo, considerato che le limitate risorse vengono destinate primariamente ai servizi indispensabili; la gestione aggregata offre invece la possibilità di superare questo limite e sfruttare le sinergie dell'amministrazione associata.

TABELLA 3

Gli obiettivi programmatici in merito ai servizi da gestire in associazione suddivisi per tipologia

Servizi/funzioni			
	Area Politiche Amministrative	Area Politiche Socioculturali	Area Politiche pubbliche
Unione "Calatia"			1. Raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani 2. Spazzamento 3. Altri servizi connessi al ciclo integrato dei rifiuti
Unione Area Caserta Sud Ovest	1. Gestione tributi 2. Servizio Internet 3. Portale territoriale per la pianificazione e lo sviluppo dell'area di riferimento 4. Azioni per l'e-government 5. Programmi di formazione		1. Sportello unico per le imprese e per i cittadini 2. Gestione dei sistemi informativi territoriali (vigilanza, videosorveglianza)
Unione "Nuova Liburia"	1. Catasto intercomunale 2. Sistemi informatici	1. Servizi alla persona 2. Museo, biblioteca, cinema, teatro, polo scolastico e sportivo 3. Valorizzazione patrimonio storico, culturale e rurale	1. Protezione civile 2. Canile intercomunale 3. Servizi di Polizia Municipale 4. Sportello unico per le attività produttive 5. Sportello Europa (per reperimento fondi europei) 6. Razionalizzazione e valorizzazione delle zone a termine 7. Mobilità - Sistema di trasporto intercomunale 8. Sportello unico informagiovani 9. Formazione professionale 10. Territorio, ambiente, grandi infrastrutture
Unione Atella	1. Sistemi informatici	1. Patrimonio storico culturale 2. Servizi alla persona	1. Territorio, ambiente e grandi infrastrutture 2. Sviluppo economico 3. Sicurezza sociale
Unione Monti Lattari, Aree montane e Pedemontane	1. Catasto intercomunale 2. Avvocatura 3. Gestione tributi	1. Museo	1. Servizi sociali 2. Protezione civile 3. Servizio spazzatura e raccolta rifiuti solidi urbani, raccolta differenziata 4. Canile 5. Servizi di Polizia Municipale 6. Sportello unico per le attività produttive 7. Sportello Europa (per reperimento fondi europei) 8. Piani urbanistici intercomunali 9. Programmazione, progettazione, incentivazione, coordinamento e gestione diretta dello sviluppo economico, sociale, ambientale, e infrastrutturale del comprensorio 10. Mobilità - Sistema trasporto intercomunale 11. Sportello unico informagiovani 12. Valorizzazione patrimonio rurale

Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti negli Statuti delle Unioni

Nell'area delle politiche amministrative, infine, i servizi tributari ed il catasto sono i due servizi che più di una volta troviamo citati nella tabella 3. E' evidente, comunque, che la cooperazione nella gestione delle funzioni amministrative è di modesta entità. La finalità di ridurre le spese, infatti, sia in termini di risorse umane, che in termini di investimenti

tecnologici da realizzare¹¹, si scontra spesso con la riluttanza e le difficoltà dei singoli enti a procedere alla riorganizzazione delle varie procedure burocratiche in un'ottica collettiva.

4. Un case study: la gestione associata di funzioni e servizi nell'Unione di Comuni Area Caserta Sud-Ovest "C.S.O."

In questo paragrafo si tratterà in maniera più approfondita delle caratteristiche della gestione associata dell'Unione "C.S.O.", la più grande in termini di numero di enti locali aderenti, di popolazione e di estensione territoriale dell'intera regione Campania. Le informazioni di cui si darà conto sono frutto anche di un'indagine *field*, ossia di un'intervista effettuata presso il Comune di Francolise, prescelto poiché in esso risiede la Funzione di Responsabile del comparto finanziario dell'Unione.

L'Unione, partita nel 2002 per perseguire il progetto di *e-government*, ossia l'informatizzazione delle procedure amministrative a livello comunale, è ad oggi una realtà progettualmente attiva e dinamica. Nonostante il diverso "colore" politico delle singole amministrazioni comunali, dieci enti locali si sono accordati per cooperare, avviando diversi progetti.

Rispetto agli obiettivi programmatici indicati nello Statuto, l'Unione ha avviato già diverse iniziative, e diverse altre ne sta programmando. La tabella 4 riporta l'elenco dei servizi associati confermati e l'elenco di quelli che l'Unione intende attivare, come citati nella Delibera di Giunta dell'Unione del marzo 2007 avente ad oggetto la programmazione per l'anno in corso.

Tra i diversi servizi menzionati, lo sportello unico associato per le imprese è in assoluto la prima iniziativa a cui l'Unione ha dato vita e quella più importante. Non sono mancate diverse difficoltà in corso di implementazione di questo progetto, tra le quali in primis la mancanza del collegamento in rete tra tutti i Comuni¹². Ostacoli che si stanno via via rimuovendo, portando a compimento l'iniziativa. Un altro progetto di rilievo riguarda il cosiddetto "Riuso regionale"¹³, un ulteriore piano di informatizzazione delle procedure amministrative inerenti ad esempio l'introduzione del protocollo informatico e la gestione dei tributi¹⁴.

Nell'elenco dei servizi associati figura anche il trasporto; a tale proposito c'è da evidenziare che la gestione in forma cooperativa di questa specifica funzione è rimasta solo un'intenzione per i numerosi ostacoli

¹¹ Dato il proliferare di leggi e decreti di questi ultimi anni, l'Ente locale deve fare i conti con continui investimenti sugli applicativi software che devono essere in grado di gestire dal punto di vista informatico tutti i tributi locali.

¹² Per esempio, non tutti gli Enti Locali aderenti erano dotati di una linea telefonica adsl

¹³ Così denominato perché il progetto è stato realizzato con il "riuso" appunto di fondi regionali.

¹⁴ Per il finanziamento di questa specifica iniziativa, non solo l'Unione ha ottenuto dei fondi, ma anche vari singoli Comuni associati.

sorti nella messa a punto del progetto, data soprattutto la non contiguità territoriale dei Comuni associati.

Infine, sempre tra i servizi confermati figurano la videosorveglianza e la Polizia Municipale. Per quanto concerne la prima, il progetto è in stato esecutivo, mancano però, per l'effettiva partenza del servizio, i fondi necessari¹⁵. La funzione di Polizia Municipale è, invece, ancora ad uno stadio progettuale iniziale.

TABELLA 4
Unione Caserta Sud Ovest: i servizi associati
Servizi/funzioni

Servizi confermati

- * Sportello unico
- * Creazione di un Centro Servizi Territoriale (CST)
- * Realizzazione del Riuso regionale
- * Introduzione degli applicativi del progetto PEOPLE
- * Statistica, affiancando alle attività già in svolgimento, anche un'analisi sugli emigranti di ritorno con riferimento alle condizioni di reinserimento nel tessuto sociale, lavorativo, scolastico, ecc.
- * Trasporti
- * Videosorveglianza
- * Polizia municipale

Servizi da attivare

- * Comunicazione e marketing per informare più compiutamente i cittadini dei Comuni membri dell'Unione sulle attività, sui programmi e le iniziative dell'Unione stessa
- * Accessibilità degli anziani e dei giovani alle manifestazioni culturali organizzate dai Comuni membri dell'Unione
- * Accessibilità dei giovani e dei giovanissimi a campus estivi
- * Formazione per il personale dei Comuni dell'Unione

Fonte: Unione Caserta Sud Ovest - Delibera di Giunta, marzo 2007

Per quanto concerne gli aspetti più propriamente finanziari, è da evidenziare che l'Unione C.S.O. non ha introiti propri, come potrebbero essere ad esempio le entrate da tributi e copre le necessità per il proprio funzionamento esclusivamente attraverso i trasferimenti. Si tratta di apporti sia da parte dei singoli Comuni associati, sia da parte dello Stato, e oggi da parte della Regione. Per quanto concerne i primi, ogni Ente locale versa all'Unione una quota annua pari a 1,25 euro per abitante. Oltre a tale importo, l'Unione ha beneficiato di stanziamenti che per gli anni fino al 2005 sono arrivati direttamente dallo Stato, e che a partire dal 2006 sono invece di provenienza regionale. In realtà, si tratta sempre di fondi statali, l'Amministrazione Centrale ha trasferito infatti alla Regione l'intero importo concesso per tutte le Unioni di Comuni della Campania, affidando

¹⁵ Circa 1 milione di euro.

all'Amministrazione Regionale il compito di suddividerlo tra le diverse entità presenti sul proprio territorio¹⁶.

E' chiaro che in una situazione così delineata il fiorire del numero delle Unioni ha inciso negativamente sull'entità dei fondi ricevuti da ciascun raggruppamento; tanto è che in conseguenza di questo nuovo criterio distributivo, il contributo erogato a favore dell'Unione C.S.O. è stato di minore consistenza rispetto a quelli ottenuti negli anni precedenti. Il contributo regionale assegnato per il 2006 è stato pari a 164 mila euro¹⁷, contro i 205 mila euro¹⁸ circa del 2004 ed i 186 mila euro¹⁹ circa del 2005. Si prevede, invece, per il mese di ottobre la deliberazione del contributo per l'anno 2007.

Sempre in merito agli aspetti finanziari, secondo quanto si è appreso nel colloquio effettuato, ad oggi non sono ancora evidenti nei bilanci dei singoli Comuni aderenti all'Unione delle economie sui costi di gestione dei servizi associati. Questo principalmente perché, anche se l'Unione è sorta nel 2002, la gran parte dei progetti sono partiti successivamente e ancora scontano gli effetti delle difficoltà iniziali²⁰. Tanto premesso, ci si aspetta che risultati positivi in tal senso possano manifestarsi nel biennio a venire.

Per approfondire ulteriormente questo aspetto, è stata condotta una verifica sulla struttura finanziaria degli Enti locali associati, effettuando l'analisi di uno specifico indicatore di efficienza calcolato a partire da dati sulle *entrate*: l'autonomia finanziaria. Corre l'obbligo di specificare comunque che l'analisi di questo indicatore, seppur significativo, non ha assolutamente la pretesa di fornire una interpretazione esauriente del profilo finanziario di ciascun Ente locale, per fornire la quale andrebbero considerati i dati di bilancio in un senso più ampio.

Ma, ipotizzando che il progressivo avvio dei progetti abbia potuto in qualche modo già indurre un miglioramento, seppur accennato, nella capacità di gestione delle entrate dei singoli Comuni, si è ritenuto opportuno cogliere eventuali ricadute indirette di questa evoluzione sull'incremento dell'autonomia finanziaria dell'ente.

L'indice considerato mette in relazione le *entrate proprie* dell'Ente (tributarie ed extratributarie) con il totale delle entrate correnti, ed indica la capacità di un comune di far fronte con propri mezzi alle esigenze finanziarie, senza dover ricorrere in maniera troppo stringente ai trasferimenti pubblici. La funzione di questo indice è dunque quella di evidenziare in che misura le entrate correnti sono di natura "propria"

¹⁶ La normativa nazionale che stabilisce i criteri per il finanziamento delle Unioni di Comuni indica che i contributi vanno assegnati a ciascuna Unione ripartendo il totale dei fondi annualmente destinati a ciò dalle leggi vigenti secondo tre criteri: la popolazione, il numero dei Comuni aderenti ed il numero dei servizi associati. La dimensione del fondo totale da attribuire è quindi definita annualmente, e per questo ha carattere di estrema variabilità.

¹⁷ Fonte: intervista diretta

¹⁸ Fonte: Ministero dell'Interno, 2007

¹⁹ Fonte: Ministero dell'Interno, 2007

²⁰ Quantificando i benefici derivanti dalla gestione associata dei servizi, nel caso di qualche Comune la quota che esso versa all'Unione è spesso superiore rispetto ai benefici che esso stesso ne trae.

dell'Ente. Maggiore è il suo valore, più "forte" è il Comune, ossia maggiore è l'autonomia finanziaria di quest'ultimo rispetto ai trasferimenti pubblici.

La tabella 5 riporta i valori dell'indice di autonomia finanziaria rilevato per tutti i dieci Comuni aderenti all'Unione, per gli anni che vanno dal 2000 al 2005. L'ampiezza dell'arco temporale è stata definita in modo da rilevare eventuali modifiche nel livello di autonomia finanziaria concomitanti con l'avvio dell'Unione.

Dall'analisi del trend temporale dell'autonomia finanziaria è evidente, per tutti i Comuni associati, una variazione positiva dell'indicatore considerato, dunque un miglioramento nell'efficienza della struttura finanziaria. Un trasformazione positiva che magari è più evidente nei Comuni più grandi, ma che anche per quelli di dimensioni più contenute si mostra di tutto rispetto.

TABELLA 5
Unione Caserta Sud Ovest: Indice di autonomia finanziaria, anni 2000-2005

Comune	Anno					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grazzanise	42,91	43	45,52	47,16	48,21	50,21
Cancello ed Arnone	65,58	63,05	-	72,93	79,61	76,5
Capodrise	56,66	58,18	51,94	68,26	68,16	70,92
Castel Volturno	59,09	57,19	58,59	65,98	73,98	-
Cellole	82,8	84,83	82,5	79,21	83,13	-
Francolise	48,87	47,28	51,52	56,17	52,81	57,65
Marcianise	59,73	51,66	58,41	65,79	68,86	68,82
Mondragone	53,91	52,5	53,36	60,44	63,42	72,81
Santa Maria La Fossa	45,76	57,12	66,8	-	70,5	52,62
Sessa Aurunca	61,23	63,02	61,02	73,46	73,99	71,97

Fonte: Ministero dell'Interno, 2007

Si era tentato di verificare l'impatto del passaggio alla gestione associata anche attraverso il confronto temporale di un altro indicatore finanziario calcolato questa volta sulle voci di *spesa*: l'incidenza della spesa in c/capitale sulla spesa complessiva. Le informazioni scaturite dall'analisi dei dati sono risultate prive di sostanziale significatività in relazione alle tematiche trattate, e pertanto si è deciso di tralasciarne ogni riferimento.

5. Conclusioni

Obiettivo dell'articolo è stato quello di analizzare le peculiarità delle grandi Unioni di Comuni presenti nella regione Campania, con l'intento di approfondire le caratteristiche di questa particolare forma di associazionismo tra gli enti locali, verificando altresì se effettivamente la cooperazione sia una *chance* per una migliore strutturazione di risorse,

capacità e competenze nonché per lo sviluppo del territorio dei diversi comuni coinvolti.

Dall'analisi svolta sulle Unioni di Comuni sorte in Campania è emerso che un'alta percentuale di comuni medio-grandi sceglie di associarsi, e dunque che l'esperienza dell'Unione di Comuni non è appannaggio privilegiato solo degli enti locali più piccoli. L'Unione è vista insomma quale strumento favorevole al miglioramento della gestione e dello sviluppo del proprio territorio anche dalle realtà comunali di dimensioni maggiori, e non solo quale strumento per il recupero di competitività degli enti di piccole dimensioni rispetto ai comuni più grandi.

Ben 5 Unioni campane su 16 censite in totale, hanno una popolazione totale nettamente superiore ai 50 mila abitanti ed una superficie territoriale di riferimento molto estesa.

E' proprio l'analisi di queste cinque Unioni che ha costituito oggetto del presente articolo e punto di partenza per il successivo livello di approfondimento, *core* dell'articolo, rappresentato dall'esame - come *case study* - della più grande Unione di Comuni della regione Campania denominata "Caserta Sud-Ovest - C.S.O."

In tutte le cinque grandi Unioni campane, la volontà di collaborare, come si evince dalle funzioni/servizi associati, è tendenzialmente generalista, ossia riguarda tutti i temi, e tendenzialmente di lungo periodo, ed in qualche caso addirittura permanente. Il campo di intervento delle Unioni è concentrato principalmente nel settore delle politiche pubbliche locali, attinenti a servizi "essenziali", quali ad esempio la raccolta dei rifiuti o la polizia municipale. Meno rilevante risulta, invece, la gestione associata di servizi appartenenti all'area delle politiche amministrative e socio-culturali.

La creazione di un'Unione spesso, però, va al di là della pur importante gestione in forma associata di funzioni e servizi. Come confermato in particolare dall'indagine territoriale effettuata sul *case-study* trattato nell'articolo, i singoli Comuni si associano soprattutto perchè, con la costituzione di un nuovo soggetto giuridico, conquistano una nuova opportunità di accesso a risorse finanziarie dedicate, acquisendo in tal modo nuove possibilità nella programmazione e dunque nuove occasioni concrete di governo del territorio. L'Unione Caserta Sud Ovest si presenta come soggetto progettualmente molto attivo, promotore e programmatore dello sviluppo locale. La volontà di conquistare efficienza ed efficacia e di realizzare progetti altrimenti non attuabili a livello di singolo ente locale, ha spinto i dieci Comuni associati a cooperare, a fare rete, promuovendo l'interesse comune e valorizzando nel contempo le identità dei singoli enti.

E' significativo, a tale proposito, segnalare che proprio grazie alla costituzione dell'Unione, i comuni hanno potuto in modo più efficace accedere ai fondi POR per l'implementazione di alcune iniziative.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, l'Unione C.S.O. non ha entrate proprie e copre le occorrenze di gestione esclusivamente attraverso trasferimenti erogati dallo Stato e dalla Regione. Causa il fiorire del numero delle unioni, i finanziamenti ottenuti diventano sempre più scarsi,

rendendo sempre più difficile un'adeguata realizzazione di tutti i progetti previsti.

In considerazione del fatto che è proprio questa contribuzione a coprire le spese correnti dell'Unione, risulta determinante ancorché necessaria, per quanto non sufficiente, la presenza di risorse finanziarie di questo tipo quale forma di incentivazione a modelli di cooperazione e collaborazione.

L'attenzione delle Istituzioni (almeno in Campania) verso questo strumento associativo è però molto spesso confusa ed incostante; sarebbero pertanto auspicabili misure di politica economica pubblica finalizzate a sensibilizzare di più e meglio gli enti locali verso le potenzialità dell'associazionismo comunale. E' tra l'altro da segnalare che occorrerebbe anche una procedura che consenta il monitoraggio dell'operatività di tali unioni e che ne renda noti maggiormente risultati conseguiti, effettiva operatività e anche risultati non conseguiti; da un'indagine rapida sul territorio si è infatti, verificato che alcune realtà non esistono più proprio dal punto di vista operativo o hanno un funzionamento ridottissimo (es. l'Unione dei Monti Lattari).

Data l'esiguità dei fondi disponibili, largamente sottodimensionati rispetto all'importanza strategica dell'istituto in questione, ed in considerazione delle obiettive difficoltà ad ottenere un aumento della quantità di risorse stanziare, occorre dunque agire su un duplice fronte.

Da un lato è opportuno superare l'assoluta incertezza che caratterizza ogni anno l'attuale regime contributivo, consentendo una effettiva e definita programmazione delle finanze disponibili. Dall'altro lato è necessario pensare a strumenti di verifica dell'efficienza e dell'economicità della gestione associata, in modo da calibrare i fondi da erogare in ragione dei risultati raggiunti da ciascuna Unione. Si tratterebbe, in sostanza, di sviluppare dei meccanismi di premialità secondo gli esiti conseguiti nelle attività e nei progetti implementati.

A tal fine appare necessario che ci sia una condivisione di questa nuova impostazione a tutti i livelli istituzionali. E' opportuno che obiettivi, piani e programmi vengano concertati, e che poi una volta diffusa, questa coerenza si traduca in norme organiche ed univoche per tutto il territorio nazionale, che offrano alle Unioni già in essere, o comunque alle Amministrazioni locali che intendano costituirle, un panorama legislativo certo e definito in cui muoversi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANCI (2005), *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*

ANCI (2006), "Unioni di comuni/Associazionismo comunale, una sfida strategica per l'intera Repubblica", *Documento approvato dalla II Conferenza Nazionale Anci Piccoli Comuni*, Rocca di Mezzo, 8 settembre 2006

ANCI (2006), *Quadro nazionale delle Unioni di Comuni*
 Associazione SRM (Anni Vari), *Dossie Unione Europea Studi e Ricerche*
 Associazione SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario. Province e Comuni*, Napoli
 AA.VV. (Anni Vari), *Guida agli Enti Locali*, Il Sole24Ore
 Bindi S. (2005), “La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)”, *Collana: IRPET Verde*, Firenze
 Busana Banterle C. (2006), “Le Unioni in Friuli Venezia Giulia: un’esperienza in controtendenza”, in *L’unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, a cura di F.Fiorillo, L. Robotti, FrancoAngeli, Milano
 Formez (2003), *I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi*, Roma
 Ermini B., Salvucci S. (2006), “L’associazionismo intercomunale. L’esperienza delle Unioni di Comuni in Italia e nelle Marche”, in *L’unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, a cura di F.Fiorillo, L. Robotti, FrancoAngeli, Milano
 Fiorillo F., Pola G. (2006), “Forme di incentivo all’associazionismo”, in *L’unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, a cura di F.Fiorillo, L. Robotti, FrancoAngeli, Milano
 Fraschini A., Osculati F. (2006), “La teoria economica dell’associazionismo tra enti locali”, in *L’unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, a cura di F.Fiorillo, L. Robotti, FrancoAngeli, Milano
 ISAE, IRES, IRPET (2005), *La finanza locale in Italia, Rapporto 2005*, FrancoAngeli, Milano
 ISAE, IRES, IRPET, SRM (2006), *La finanza locale in Italia, Rapporto 2006*, FrancoAngeli, Milano
 Marini G., Ferrigni C. (2007), “Il finanziamento delle associazioni fra comuni”, in *La Finanza Locale* n. 6/2007, Maggioli Editore, Rimini
 Ministero dell’Economia e delle Finanze (2006), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, Roma
 Ministero dell’Economia e delle Finanze (2007), *Relazione Unificata sull’economia e la finanza pubblica*, Roma
 Ministero dell’Economia e delle Finanze (2007), *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008-2011*, Roma
 Ministero dell’Economia e delle Finanze (2007), *Relazione revisionale e programmatica per il 200*, Roma
 Ministero dell’Interno (2004), *Rapporto sulla forma associata delle Unioni di Comuni dal 1996 al 2003*, Dipartimento per gli affari interni e territoriali
 Ministero dell’Interno (2005), *Il sostegno finanziario statale alle Unioni di Comuni*
 Ministero dell’Interno (2006), *Quadro nazionale delle Unioni di Comuni*
 Ministero dell’Interno (2006), *Spettanze determinate dal Ministero dell’Interno per le Unioni di Comuni relative agli anni 2004 e 2005*
 Ministero dell’Interno (2006), *Banca Dati delle Unioni di Comuni*

Ministero dell'Interno (2006), *Raccolta Ufficiale degli Statuti delle Unioni di Comuni*

Ministero dello Sviluppo Economico (2006), *Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione*, Roma

Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Roma

Palestrini A., Polidori P. (2005), "Le Unioni di Comuni: un'analisi teorica della loro costituzione e stabilità", *SIEP Working Paper*, Pavia, Novembre 2005

Quagliani Antonio (2006), "Perché l'unione? La norma, la prassi, le questioni aperte", in *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, a cura di F.Fiorillo, L. Robotti, FrancoAngeli, Milano

Salvemini M. T. (2002), *Il credito agli enti locali in Italia ed in Europa*, Edibank

Salvemini M. T., Giarda P., Vigorelli G., Novembre (2005), *Aspetti e problemi del finanziamento degli Enti Locali* in Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, quaderno n. 225

SVIMEZ (Anni Vari), *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno*, Roma

Unione dei Comuni Caserta Sud-Ovest (2007), *Delibera di Giunta, Marzo 2007*

L'intervista agli operatori, autorizzata dagli stessi, è stata utilizzata nell'articolo come fonte bibliografica.