

Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei Comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria

Codice Éupolis Lombardia: 2011B031

Project leader: Alberto Ceriani

RAPPORTO FINALE

Milano, novembre 2012

La ricerca è stata affidata ad Éupolis Lombardia da Regione Lombardia, Direzione generale Semplificazione e Digitalizzazione, DG Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza, e Funzione Specialistica Promozione del Territorio e Montagna.

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia

Gruppo di lavoro tecnico Alberto Bernini, responsabile regionale della ricerca, DG Semplificazione e Digitalizzazione, Riorganizzazione dei processi amministrativi; Fabrizio Cristalli, DG Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza; Enrico Dall'Oglio, DG Semplificazione e Digitalizzazione; Paolo Mora, DG Semplificazione e Digitalizzazione, Monica Mussetti, DG Semplificazione e Digitalizzazione; Raffaele Raja, Direttore Funzione Specialistica Promozione del Territorio e Montagna.

Gruppo di ricerca: Martino Andreani, Carlandrea Andreoni, Roberta Bonini, Alberto Ceriani, Manuela Cocci, Giacomo Di Foggia, Massimiliano Ferraresi, Michele Franceschini, Antonio Vincenzo Lentini, Maria Grazia Petrin, Elisa Rebessi, Anna Maria Tanda, Lucia Tilio, Daniele Valerio, Éupolis Lombardia.

Pool esperti: Giancarlo Pola – Ordinario di Scienza delle Finanze - Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara; Vittorio Ferri - docente e ricercatore in Programmazione Economica e Politiche del Turismo, Università Bicocca; Mauro Guerra, Coordinatore nazionale Anci Piccoli Comuni, Massimo Simonetta, Ancitel Lombardia; Gianfranco Reborà, Ordinario di organizzazione e gestione delle risorse e Direttore Istituto di Economia aziendale Università Carlo Cattaneo – LIUC; Renato Ruffini, Associato di Economia Aziendale, Università Carlo Cattaneo – LIUC; Maurizio Pellizzer, IT Manager e Senior Consultant Area Technology CDA Studio Legale Tributario.

Indice

<i>Introduzione alla lettura del Rapporto</i>	7
Parte Introduttiva	
<i>La regionalizzazione del GAO: il nuovo contesto e l'analisi comparata sulle esperienze</i>	11
Capitolo 1	
<i>Il ruolo della Regione in materia di associazionismo comunale fino alle recenti riforme</i>	13
1.1. Il ruolo della Regione nella legislazione nazionale della crisi a partire dal 2010	16
Capitolo 2	
<i>Quadro statistico dei piccoli comuni nelle Regioni italiane</i>	19
Capitolo 3	
<i>Le prime leggi regionali in materia di gestione associata obbligatoria</i>	21
3.1. Il caso Toscana: la situazione regionale	21
3.2. Il caso Veneto: la situazione regionale	22
3.3. Il caso Piemonte: la situazione regionale	25
Parte Prima	
<i>Relazione di sintesi e di valutazione, relativa al triennio 2009/2011, sugli esiti delle gestioni associate incentivate ai sensi della L.r. 19/2008</i>	29
Parte Seconda	
<i>I casi pilota: format di intervento, metodologia e strumenti</i>	33
Parte Terza	
<i>I casi pilota: modello analitico unitario per l'analisi preliminare e formulazione di proposte riorganizzative riutilizzabili dal complesso dei Comuni lombardi</i>	37
Parte Quarta	
<i>Modello quantitativo di valutazione del valore prodotto dai processi aggregativi</i>	41
Parte Quinta	
<i>Elementi fondamentali di una convenzione – tipo</i>	43

Parte Sesta	
<i>Proposta di mappatura del territorio regionale in ambiti territoriali omogenei per la definizione di GAO lombarde</i>	45
Parte Settima	
<i>Affiancamento tecnico operativo per la stesura di una relazione statistica della rilevazione SeCoLo</i>	51
Parte Ottava	
<i>Formazione dei funzionari dei Comuni in obbligo di gestione associata</i>	53
Parte Nona	
<i>Documento di sintesi sui vantaggi GAO</i>	61
Parte Decima	
<i>Le Comunità montane lombarde: impatti sulla GAO e analisi dei costi standard delle attività erogate</i>	65
Parte Undicesima	
<i>Documenti di analisi specifica dell'impatto delle GAO sui servizi di Polizia Locale</i>	67

Elenco generale dei prodotti del Rapporto di ricerca

Prodotto	Formato e Codice
“Relazione triennale al Consiglio regionale, ai sensi dell’art. 21 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, sullo stato di attuazione della legge medesima e sui risultati ottenuti nella diffusione dell’esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di gestione associata”	Cartaceo (Parte I_Documento 1.) con Allegato 1.1.
Test Indice di virtuosità delle Gestioni Associate incentivate	File su CD accluso (Parte I_Documento 2.)
Format di adesione	Cartaceo (Parte II_Documento 1)
Scheda adesione – buone pratiche (proposta)	Cartaceo (Parte II_Documento 2)
Proposta Protocollo di intesa	Cartaceo (Parte II_Documento 3)
Griglia di analisi per DDGG	Cartaceo (Parte II_Documento 4)
Scheda di sintesi degli incontri con le DDGG	Cartaceo (Parte II_Documento 5)
Matrice compilata dalla DG Ambiente	Cartaceo (Parte II_Documento 6)
Documento per la Comunità di Buone pratiche GAO	Cartaceo (Parte II_Documento 7)
Materiali Seminario interno GAO del 13 – 11- 2012	File Parte II_Documento 8. su CD accluso
Carta di identità dei 10 casi pilota	Cartaceo (Parte III_Documento 1.)
Analisi finanziaria dei 10 Casi Pilota_Schede di dettaglio	File Parte III_Allegato 1. su CD accluso
Prima proposta dei casi pilota	File Parte III_Documento 2. su CD accluso
Presentazione Generale GAO	File Parte III_Documento 3. su CD accluso
Dossier CP_CR_01	Cartaceo (Parte III_ Dossier 1)
Dossier CP_CR_02	Cartaceo (Parte III_ Dossier 2)
Dossier CP_LC_03	Cartaceo (Parte III_ Dossier 3)
Dossier CP_LC_04	Cartaceo (Parte III_ Dossier 4)
Dossier CP_LO_05	Cartaceo (Parte III_ Dossier 5)
Dossier CP_MN_06	Cartaceo (Parte III_ Dossier 6)
Dossier CP_MN_07	Cartaceo (Parte III_ Dossier 7)
Dossier CP_PV_08	Cartaceo (Parte III_ Dossier 8)
Dossier CP_SO_09	Cartaceo (Parte III_ Dossier 9)
Dossier CP_VA_10	Cartaceo (Parte III_ Dossier 10)
Studio di fattibilità comparato della fusione CM Vallechiavenna e CM Oltrepò Pavese	Cartaceo (Parte III_Documento.4)
Valutazione delle dimensioni finanziarie delle GAO	Cartaceo (Parte IV_Documento 1.)
Valutazione delle dimensioni organizzative	Cartaceo (Parte IV_Documento 2.)
Sistema di monitoraggio MaGa	Cartaceo (Parte IV_Documento 3.)
Elementi essenziali di una convenzione tipo	Cartaceo (Parte V_Documento 1.)
Schema di Convenzione Anci	Cartaceo (Parte V_Documento 2.)
Convenzione Tipo per Funzione di Polizia Locale e Protezione Civile	Cartaceo (Parte V_Documento 3.)
Materiale di supporto alla presentazione del lavoro di mappatura	File Parte VI_Documento 1. su

GAO alle DDGG committenti, in data 5 marzo 2012. Materiale di supporto alla presentazione del lavoro alle DDGG (incontro 3 aprile 2012).	CD accluso File Parte VI_Documento 2. su CD accluso
Schede provinciali di analisi del censimento SeCoLo	Cartaceo Parte VII_Documento 1.
Materiali di supporto agli incontri con i potenziali casi pilota. Presentazioni su temi normativi, di contesto e organizzativi. Format di rilevazione per processo di fusione Format di rilevazione per Servizi sociali Materiali seminario "Dalla GAI alla GAO" 24-10-2012 Presentazioni degli interventi Documento di sintesi e rendicontazione del seminario Incontri provinciali GAO Materiali, tecnici e di procedura, utilizzati negli incontri Report di rendicontazione	File Parte VIII_ Documento 1. su CD accluso File Parte VIII_ Documento 2. su CD accluso File Parte VIII_ Documento 3. su CD accluso
Gestione Associata Obbligatoria. Implicazioni per Regione Lombardia e scelte prioritarie Obiettivi di scenario Elementi costitutivi del modello lombardo Presentazione schematica riassuntiva del percorso di ricerca GAO Materiali incontro Pool di esperti per selezione casi pilota	Cartaceo (Parte IX_Documento 1.) Cartaceo (Parte IX_Documento 2.) Cartaceo (Parte IX_Documento 3.) File Parte IX_Documento 4. Su CD accluso File Parte IX_Documento 5. Su CD accluso
Un nuovo ruolo per le Comunità montane lombarde: analisi, proposte e prospettive Analisi economico-finanziaria per la definizione del metodo di ripartizione del contributo ordinario alle CCMM: applicazione del metodo del costo standard	Cartaceo (Parte X_Documento 1.) File Parte X_Documento 2. Su CD Accluso
Format di rilevazione Convenzione tipo funzione di PL e PC	Cartaceo (Parte XI_Documento 1.) Cartaceo (Parte XI_Documento 2.)

Introduzione alla lettura del Rapporto di ricerca

Il presente rapporto di ricerca raccoglie le elaborazioni prodotte ed i documenti di rendicontazione delle attività svolte come richiesto dall'incarico affidato ad Éupolis da parte di Regione Lombardia, DG Semplificazione e Digitalizzazione, DG Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza e Funzione Specialistica Promozione del Territorio e Montagna.

Il contenuto si articola come segue:

- *Parte introduttiva - La regionalizzazione del GAO: il nuovo contesto e l'analisi comparata sulle esperienze.* Descrizione del contesto normativo nazionale che ha introdotto l'obbligatorietà della gestione associata tra Comuni per l'esercizio delle funzioni fondamentali con approfondimento comparato sulle Regioni che hanno avviato un percorso normativo specifico. L'introduzione dell'obbligo normativo ha determinato l'affidamento del presente lavoro, inoltre l'avvicinarsi di disposizioni normative ad integrazione e modifica dell'obbligo ha richiesto un costante processo di aggiornamento ed adeguamento delle attività di analisi.
- *Parte prima - Relazione di sintesi e di valutazione, relativa al triennio 2009/2011, sugli esiti delle gestioni associate incentivate ai sensi della L.r. 19/2008.* Relazione triennale al Consiglio regionale redatta ai fini della rendicontazione sullo stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di Gestione Associata ai sensi dell'art. 21 l.r. 19/2008.
- *Parte seconda - I casi pilota: format di intervento, metodologia e strumenti.* In questa sezione del lavoro sono riportati i documenti che danno conto dell'attività svolta ai fini della determinazione dei casi pilota, nello specifico da un lato le azioni propedeutiche alla definizione e all'avvio della sperimentazione dei casi pilota, dall'altro lato, il processo di coinvolgimento delle Direzioni Generali ai fini di una maggiore integrazione con le politiche di gestione associata.
- *Parte terza - I casi pilota: modello analitico unitario per l'analisi preliminare e formulazione di proposte riorganizzative riutilizzabili dal complesso dei Comuni lombardi.* In questa parte del rapporto sono riportati i Dossier delle analisi riguardanti i casi pilota oggetto della sperimentazione GAO. Ciascun Dossier, che è corredato da diversi allegati relativi ai documenti di supporto delle analisi e alle attività di concertazione e mediazione svolte con le sedi STER, ha un diverso grado di avanzamento determinato dalla tipologia del caso di studio e dai tempi richiesti nell'affiancamento per la progettazione della nuova GAO.
- *Parte quarta - Modello quantitativo di valutazione del valore prodotto dai processi aggregativi.* In questa sezione sono riportati gli studi, frutto delle analisi prodotte dai componenti del pool di esperti, finalizzati a misurare i potenziali vantaggi delle gestioni associate in termini di risparmi sulle voci di spesa per funzione e risparmi derivanti dalla riorganizzazione del personale. E' inoltre presente ai fini esemplificativi una presentazione relativa al sistema di monitoraggio Maga testato su uno specifico caso pilota e successivamente applicabile a tutti i Comuni lombardi.
- *Parte Quinta - Elementi fondamentali di una convenzione tipo.* Al fine di orientare i comuni lombardi nella definizione delle convenzioni riguardanti le

gestioni associate delle funzioni fondamentali, si è ritenuto opportuno individuare gli elementi essenziali per una convenzione – tipo, inoltre si è avviata una raccolta di convenzioni per specifiche funzioni, come per esempio per la Polizia locale.

- *Parte Sesta - Proposta di mappatura del territorio regionale in ambiti territoriali omogenei per la definizione di GAO lombarde.* Prima della selezione dei casi pilota è stato svolto un lavoro di analisi ai fini di una proposta di mappatura di possibili Gestioni Associate Obbligatorie dell'intero territorio lombardo. In particolare l'analisi ha tenuto conto: dei criteri previsti dalla normativa nazionale, delle attuali gestioni associate stabili (Unioni di Comuni e Comunità montane), dei risultati dell'indagine a campione prodotta dalla Direzione Centrale Coordinamento STER finalizzata a conoscere la volontarietà dei singoli Comuni rispetto la scelta dei partner associativi. I contributi della presente sezione si sintetizzano in una presentazione della mappatura territoriale proposta alla committenza in data 5 marzo 2012 e nei fogli di analisi a supporto della mappatura medesima.
- *Parte Settima - Affiancamento tecnico operativo per la stesura di una relazione statistica della rilevazione SECoLo.* Sono riportate le griglie di analisi dell'ultimo aggiornamento dei dati relativi al censimento SeCoLo. Le rilevazioni riguardanti il 2011 sono state impiegate per l'analisi dei casi pilota, mentre le rilevazioni 2012 sono state oggetto di una lettura su tutto il territorio regionale finalizzata alla identificazione di Comuni "polo" rispetto a reti gestionali attive.
- *Parte Ottava - Formazione dei funzionari dei Comuni in obbligo di gestione associata.*

L'attività di formazione condotta da Éupolis Lombardia ha innanzitutto riguardato il personale tecnico e politico dei Comuni facenti parte dei casi pilota, in secondo luogo è stato esteso a tutti i Comuni lombardi con l'organizzazione di un seminario e successivi incontri provinciali in corso di svolgimento. Nella presente sezione del rapporto pertanto, è presente il materiale complessivo del seminario "Dalla Gestione Associata Incentivata alla Gestione Associata Obbligatoria", una scheda di sintesi dei principali incontri tenuti con il personale dei Comuni dei casi pilota, il calendario degli incontri provinciali in atto.

- *Parte Nona - Documento di sintesi sui vantaggi GAO.* Le attività di ricerca sono state affiancate dalla produzione di documenti di sintesi alla committenza contenenti indicazioni di policy, che sono emerse in itinere, sul tema delle GAO. Tali documenti hanno reso possibile la produzione di Linee Guida condivise e presentate negli incontri provinciali.
- *Parte Decima - Le Comunità montane lombarde: impatti sulla GAO e analisi dei costi standard delle attività erogate.* Il presente lavoro di ricerca ha permesso di sviluppare una specifica e approfondita attività di analisi sulle Comunità montane, per rispondere a due ordini di esigenze conoscitive: definizione delle attività svolte dagli enti al fine di individuare gli indicatori necessari per la determinazione di una nuova ripartizione del contributo regionale ordinario basato sulla metodologia dei costi standard; identificazione del ruolo delle Comunità montane nel processo GAO.
- *Parte Undicesima - Documenti di analisi specifica dell'impatto delle GAO sui servizi di Polizia Locale.* La funzione di Polizia Locale rappresenta una delle funzioni maggiormente indicate per la prima scadenza prevista dalla normativa

GAO. Inoltre la Direzione Generale di riferimento ha attivato attività di sperimentazioni consolidate in tema di gestione associata che si è ritenuto opportuno dedicare una specifica sezione agli strumenti di analisi de indagine impiegati nella sperimentazione dei casi pilota.

Per ciascuna sezione-parte è presente una scheda sintetica in cui si descrivono i contenuti ed i documenti relativi, che possono essere disponibili in formato cartaceo o elettronico, con gli eventuali allegati.

Parte Introduttiva

*La regionalizzazione del GAO: il nuovo contesto e
l'analisi comparata sulle esperienze*

Capitolo 1

Il ruolo della Regione in materia di associazionismo comunale fino alle recenti riforme

Il ruolo della Regione nel processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative e di ridefinizione delle forme di cooperazione comunale nel loro esercizio è uno dei temi centrali della riforma dell'associazionismo comunale. L'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, ultimo riferimento normativo che contribuisce a definire i tratti della nuova gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali, riserva alle Regioni alcuni compiti specifici. La loro effettiva portata si chiarisce alla luce di una interpretazione di queste norme costituzionalmente orientata e della parallela evoluzione del ruolo della Regione rispetto alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. Il primo riferimento normativo sul tema è l'art. 33¹ della l.n. 142 del 1990, poi trasfuso, con modifiche, nel D.Lgs n. 267 del 2000 e rubricato "*Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni*". Il legislatore statale, fin da questa disposizione normativa, riconosce alla Regione il compito di delimitare gli ambiti per la gestione associata sovracomunale dei servizi e delle funzioni amministrative, il cui esercizio spetta alle amministrazioni comunali. Inoltre nel rispetto dei principi di economicità ed efficienza della gestione dei compiti amministrativi da parte delle piccole realtà comunali è specificamente presa in considerazione dal D.Lgs n. 267/2000 la possibilità di prevedere la modifica delle circoscrizioni comunali. Infine, nell'ottica di stimolare le piccole realtà ad associarsi la norma individua nella Regione l'ente

¹ 1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 416. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.

responsabile della disciplina degli incentivi in favore di queste esperienze di gestione associata volontaria.

Un sicuro rafforzamento del ruolo regionale coincide con la riforma del Titolo V in costanza della quale viene affermata la potestà legislativa delle Regioni nella disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali. Infatti, questa materia non rientra espressamente tra quelle indicate come di potestà legislativa esclusiva statale all'art. 117, comma 2, lett. p), ovvero "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*" né tra quelle di potestà legislativa concorrente. La riforma del Titolo V comporta un nuovo modo di concepire l'intero modello statale e di intendere i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. In questo nuovo scenario la Regione passa dall'essere ente di gestione a ente di governo di territorio, con una riduzione del numero di funzioni amministrative esercitate direttamente dalla Regione, le quali dovrebbero tendenzialmente essere attribuite ai livelli di governo sub-regionali. In questo modo la Regione è chiamata a concentrare prevalentemente il suo ruolo nelle funzioni di organizzazione, indirizzo, programmazione, coordinamento e verifica, caratterizzandosi prevalentemente come ente di governo di un determinato territorio².

Dall'interpretazione complessiva delle due norme costituzionali citate emerge una competenza regionale che riguarda in generale la **definizione dell'ordinamento e dell'organizzazione regionale e locale, con la salvezza di quelle specifiche materie elencate dall'art. 117, comma 2, lett.p) della Costituzione**. L'autonomia regionale in questa materia si sposa con il sistema di riallocazione delle funzioni amministrative disciplinato dall'art. 118 Cost e basato sulla differenziazione degli enti, in relazione alle rispettive caratteristiche territoriali, economiche e sociali, e alle esigenze espresse dalle comunità stanziate sui propri territori.

Nell'ambito della materia dell'ordinamento e organizzazione regionale possono essere enucleate alcune competenze regionali specifiche ovvero: (a) organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali; (b) organizzazione delle funzioni a livello sovracomunale o sovraprovinciale e di forme associative degli enti locali; (c) ordinamento di enti non dotati di autonomia costituzionale e di altri soggetti destinatari di funzioni amministrative.

Con riferimento alla prima competenza, nel rispetto dei regolamenti locali ai quali è riconosciuta una riserva di disciplina, la Regione può intervenire in virtù del principio di unitarietà dell'esercizio della funzione, per garantirne uniformità. Per quanto riguarda l'"organizzazione" delle funzioni attribuite agli enti locali, la competenza regionale residua da quella esclusiva statale e da quella regolamentare locale. Infine la legge regionale di attribuzione della funzione amministrativa potrebbe avere ad oggetto anche alcuni aspetti riferiti al suo "svolgimento", ma solo in via di principio.

Infine la materia dell'associazionismo comunale (b), nonché quella riferita ordinamento di enti non dotati di autonomia costituzionale (es. comunità montane) sono tra le più importanti rientranti nella competenza regionale. Alla Regione, infatti, è data l'autonomia di declinare su base regionale il sistema di esercizio associato o attraverso enti non costituzionalmente riconosciuti delle funzioni, adeguandolo alla specifica realtà territoriale, economica e sociale.

Sul tema la giurisprudenza della Corte costituzionale sulle comunità montane, a partire dal 2005 ha chiarito il fondamento della competenza regionale in materia. Le

² G. Marchetti, Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra regione ed enti locali, 2010, p.

conclusioni cui si arriva sono estensibili per tutte le altre forme associative³. Nelle sentenze n. 244 e 456 del 2005, la Corte chiarisce che le comunità montane andrebbero qualificate come un caso speciale di unioni di comuni, “*create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali*”. Tuttavia lo stesso giudice non chiarisce in modo definitivo la loro natura lasciando aperta la strada sia a una completa assimilazione alle unioni di comuni, che alla loro identificazione quali organismi da essi distinti. In secondo luogo la Corte evidenzia che la mancata ricomprensione delle comunità montane ricomprese tra gli enti locali costituzionalmente necessari previsti all’art. 114 della Carta, le esclude di fatto dalla competenza legislativa statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. p). Successivamente nel 2006 la Corte, chiamata ad approfondire il tema delle comunità montane, sottolinea maggiormente la distinzione rispetto alle unioni di comuni alle quali esse non sarebbero riconducibili in quanto, oltre a svolgere in via associativa alcune funzioni dei comuni che ne fanno parte, sono titolari di funzioni proprie come la gestione degli interventi speciali per la montagna e la programmazione socio-economica.

In queste pronunce si è dunque confermato che nel nuovo ordinamento degli enti locali le Regioni trovano la possibilità di sfruttare ampiamente la loro nuova potestà legislativa residuale soprattutto con riferimento alle forme associative. Il principale quadro nel quale gli interventi regionali si sono innestati è il citato Testo unico sull’ordinamento degli enti locali nel quale oltre che la disciplina dell’ esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni (art. 33) vi è quella delle comunità montane (artt. 27–29), delle convenzioni (art. 30), dei consorzi (art. 31), delle unioni di comuni (art. 32) e degli accordi di programma (art. 34).

Fino ad oggi le Regioni italiane hanno variamente interpretato il loro ruolo tra questi temi. Così tra le forme associative aventi carattere strutturato istituite a livello regionale sono annoverate le *associazioni intercomunali*, previste dalla legge n. 10 del 2008 della Regione Emilia–Romagna e dalla legge n. 1 del 2006 del Friuli–Venezia Giulia, che si caratterizzano per funzionare operativamente tramite convenzioni dotate di uffici comuni, essere governate da organi propri, ma non possiedono – a differenza delle unioni di comuni – una personalità giuridica autonoma e distinta da quella dei singoli comuni che le compongono. Il Piemonte, invece, con la legge regionale n. 16 del 2000, aveva previsto l’istituzione delle cosiddette comunità collinari che differiscono giuridicamente dalle unioni di comuni solamente per l’aspetto nominale e per il fatto di sorgere in particolari zone altimetriche.

La regione Basilicata, nell’ambito dell’operazione di riordino delle comunità montane effettuata nel 2008, ha optato per la creazione di una nuova particolare forma associativa a carattere strutturato che potesse svolgere al contempo il ruolo delle unioni di comuni e quello delle comunità montane: la l.r. n. 11 del 2008 prevedeva infatti l’istituzione delle *comunità locali*, giuridicamente ricondotte al modello delle unioni di

³ Tale tesi è condivisa dalla dottrina. In particolare una ricognizione sul tema è di R.Filippini – A.Maglieri, Le forme associative tra gli enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali, in *Le Istituzioni del federalismo* 3-4 del 2008. Paola Morbioli - Servizio Affari Istituzionali e delle Autonomie locali (Gabinetto di Presidenza della Giunta Regionale Emilia Romagna) *Focus sulla potestà legislativa residuale delle regioni in materia di enti locali*, in Osservatorio regionale Emilia Romagna.

comuni, ma cui spetta lo svolgimento di tutte le funzioni svolte fino ad allora da parte delle comunità montane.

Infine troviamo la regione Umbria che, con la legge n. 23 del 2007, aveva provveduto all'istituzione dei cosiddetti *ambiti territoriali integrati*, una particolare forma associativa istituita dalla regione in ambito provinciale o sub-provinciale, volta a unificare in capo ad un unico soggetto l'esercizio delle funzioni in materia di sanità, di politiche sociali, di gestione dei rifiuti, di ciclo idrico integrato e di turismo, fino ad allora svolte da più enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati. Altra scelta di governance è stata quella piemontese di mantenere forme associative di tipo distinto per la gestione di particolari servizi pubblici, quali i consorzi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e i consorzi socio – assistenziali, tutti disciplinati dalla legislazione regionale di settore.

1.1. Il ruolo della Regione nella legislazione nazionale della crisi a partire dal 2010

In questo quadro si inserisce l'evoluzione del tema contenuta nelle ultime manovre estive a partire dal 2010. L'evidenza caratterizzante il cambiamento è l'affermazione dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni dei comuni che si giustifica quale forma di compartecipazione dei comuni alla situazione di emergenza economico-finanziaria che coinvolge l'intero paese. In un quadro di necessità della riduzione della spesa pubblica la gestione associata si trasforma da scelta volontaria di *governance* dei servizi pubblici locali ad un obbligo funzionale alla riduzione dei costi sostenuti a livello locale per la loro erogazione. L'obiettivo generale è la drastica riduzione del numero dei piccoli comuni e dei relativi apparati amministrativi, nonché la riduzione e la semplificazione delle procedure amministrative. Lo Stato disciplina in questo modo una parte estesa di una materia riservata alle Regioni sulla base delle condizioni straordinarie e contingenti che ne giustificano l'intervento.

Va premesso che l'ambito di intervento della Regione è piuttosto composito come dimostra anche la complessità delle prime leggi regionali sono state approvate.

La Regione in primo luogo mantiene il compito⁴, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, di individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. Inoltre alla Regione è riservato anche il ruolo di determinare, secondo la specificità del suo territorio, il limite demografico delle Unioni, fissato attualmente dalla legge in 10.000 abitanti.

Sul piano letterale e astratto il ruolo della Regione è quello di definire aree geografiche, all'interno del suo territorio ed entro il quale possono svilupparsi forme associative comuni, coerenti con profili territoriali specifici. Nell'ambito delle aree geografiche può

⁴ Sul ruolo della Regione M.Massa, L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali, marzo 2012, in forumcostituzionale.it

essere individuata la dimensione ottimale e omogenea di esercizio della (singola) funzione amministrativa.

La determinazione dei limiti demografici per area geografica e per dimensione ottimale dovrebbe consentire la *regionalizzazione* del GAO in termini di orientamento dei comuni nella fase di creazione e sviluppo delle singole realtà associative.

Va in primo luogo evidenziato che il tema è tutt'altro che di scarsa rilevanza e anzi rappresenta il veicolo di definizione della *governance* regionale del territorio nell'ottica di una visione di sistema multilivello che interpreta la gestione associata come una rete di relazioni orizzontali nel quadro delle altre di tipo verticale (Regioni-Province-Comuni).

Ci sono, infatti, alcuni confini istituzionali e di settore che dovrebbero comunque essere presi in considerazione sia in autonomia rispetto alle eventuali aree geografiche che alle dimensioni ottimali e omogenee di esercizio delle funzioni.

Sono tali i (nuovi) confini provinciali e, laddove presenti, anche i confini delle comunità montane esistenti che, a suo tempo, furono già definite aree geografiche omogenee (come in Lombardia). Andranno poi considerati anche i confini "funzionali" ovvero quelli che le normative di settore hanno già definito come reti di relazione nel cui ambito "ottimale" deve essere definita la programmazione e pianificazione dell'erogazione dei servizi (si pensi ai distretti sanitari e scolastici, ai sistemi locali del lavoro, ai bacini del trasporto pubblico e così via).

Possono, fin d'ora, poi essere evidenziati alcuni fattori che sono destinati ad influenzare le singole scelte regionali nella definizione dei limiti demografici delle nuove GAO e della dimensione ottimale e omogenea.

I limiti demografici delle aree geografiche sono condizionati dal livello di eterogeneità territoriale delle Regioni che si riflette sulla densità della popolazione e dalla presenza in percentuale del numero di comuni (e in particolare di piccoli comuni) presenti. Per quanto poi riguarda la dimensione ottimale delle singole funzioni amministrative si deve precisare che essa non solo non può essere unica come funzione, ma non lo è neppure per area geografica.

Per coniugare la definizione dei limiti demografici con la dimensione ottimale dell'esercizio della funzione si deve allora necessariamente pensare a far convivere da una parte i limiti demografici GAO ovvero quelli (minimi) che consentono un livello di integrazione sopra comunale tale da consentire una programmazione comune delle policy di settore e dall'altro ulteriori limiti entro i quali si ritiene che lo svolgimento coordinato della singola policy di settore produca una qualche forma di rendimento. In tal modo andrebbero a convivere realtà di unioni o convenzioni micro tendenzialmente finalizzate a mettere in comune le funzioni *core* con quelle macro che potrebbero essere strutturate sia geometria variabile sulla base delle diverse dimensioni che sottoforma di convenzione tra micro-unioni integrate.

L'esito di un orientamento di questo tipo potrebbe essere una regionalizzazione GAO a geometria variabile con alcune coerenze interne di tipo territoriale e funzionale.

Con riferimento alle forme associative, ferme restando le due prese in considerazione dalla legge, unione di comuni e convenzioni, sembra che vi siano degli spazi di intervento sotto diversi profili.

Il primo è il *contenuto delle convenzioni*. Il legislatore statale, nel disciplinare la convenzione, non specifica il contenuto delle convenzioni ovvero le opzioni di *governance* che possono invece essere orientate a livello regionale e nelle quali

rientrano elementi demografici e organizzativi (costituzione uffici unici, delega di funzione etc.).

Il secondo potrebbe essere la *formulazione di modelli associativi nuovi* o il *mantenimento di quelli attuali* (in specie i consorzi di servizi e le comunità montane) purché funzionali al raggiungimento dei medesimi obiettivi di finanza pubblica che sottendono le attuali riforme. Su questo aspetto la Regione ha comunque un ruolo di accompagnamento e di orientamento importante nelle scelte di *governance* dei servizi, sia pure nell'ambito dell'autonomia locale di esercizio delle relative funzioni, soprattutto e anche in ragione della competenza specifica nella definizione della dimensione ottimale di esercizio della singola funzione.

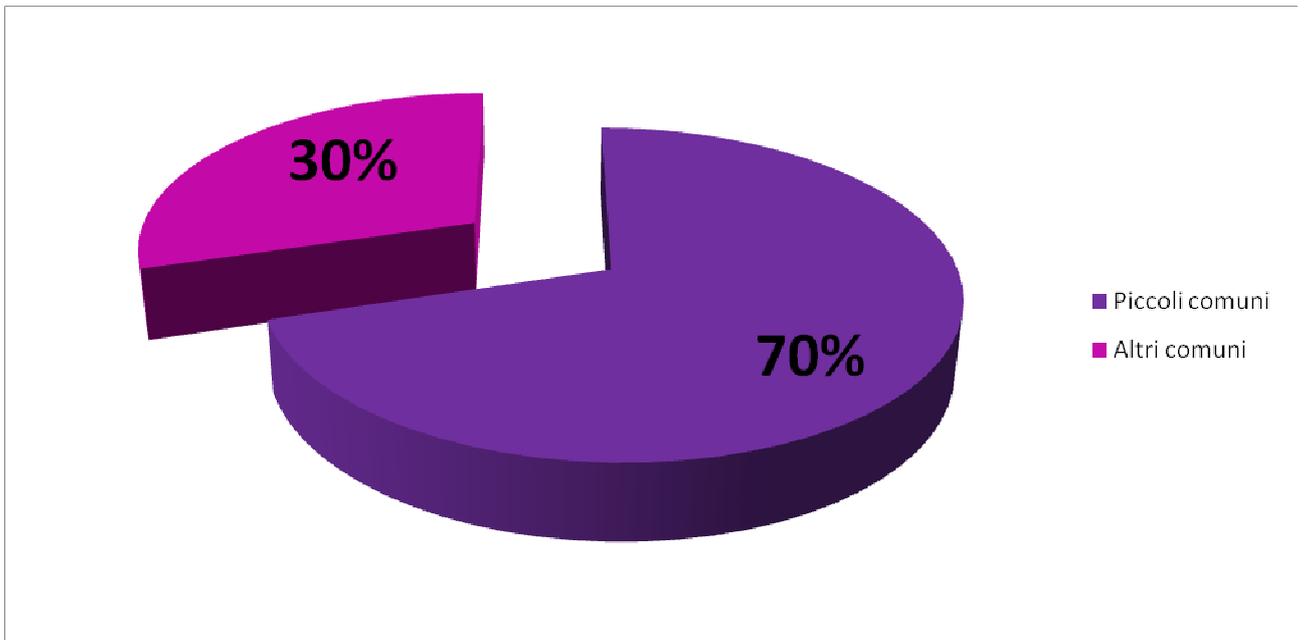
Vi è ancora la materia degli *incentivi* sulla quale la Regione mantiene il ruolo di ente gestore e selezionatore delle forme associative beneficiarie, secondo dei criteri che possono riflettere le preferenze regionali in materia (ad es. verso le fusioni o, in generale, le forme associative più integrate).

Capitolo 2

Quadro statistico dei piccoli comuni nelle Regioni italiane

In Italia il 70% dei comuni sono piccoli, ovvero al di sotto dei 5000 abitanti ed hanno una popolazione complessiva pari a 10.358.000 abitanti circa (pari a 1/6 della popolazione italiana).

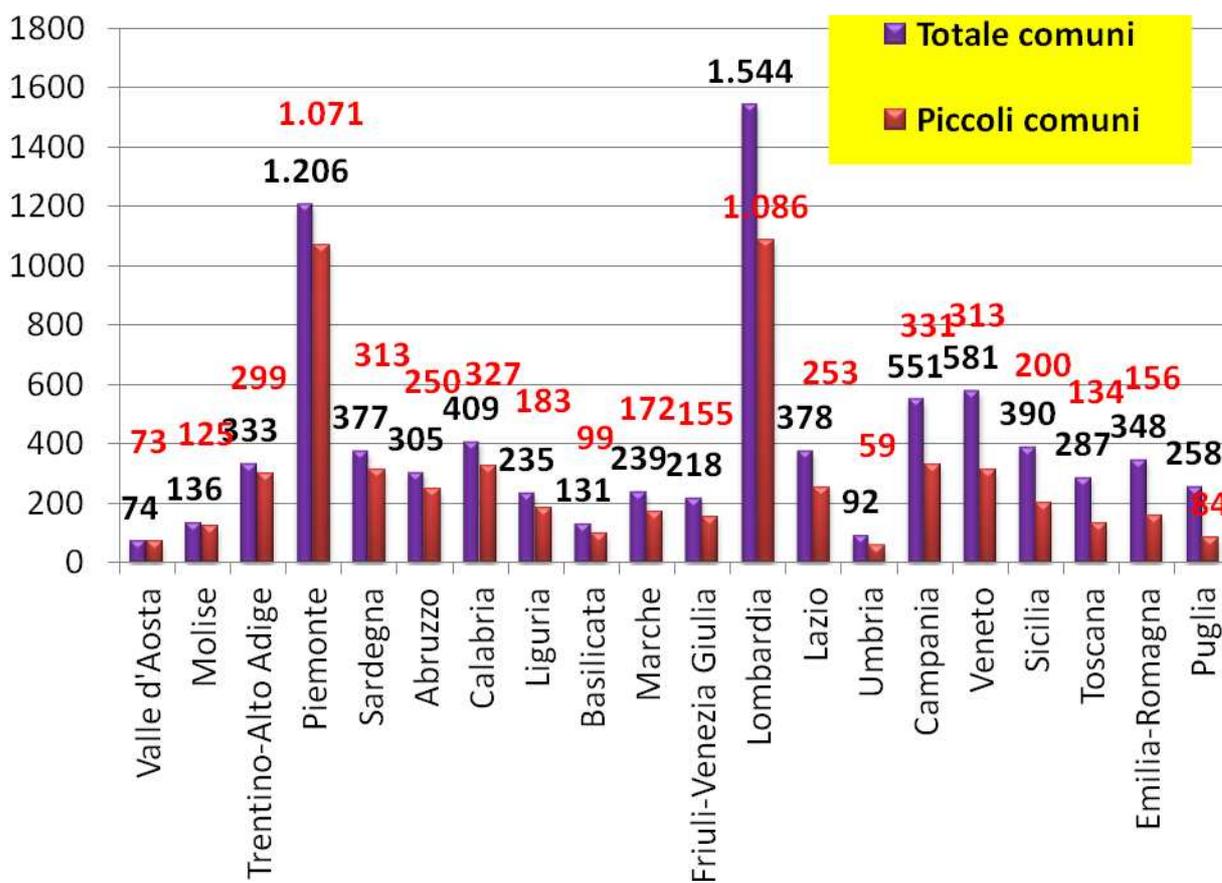
Figura 2.1 - Rapporto piccoli comuni (< 5000 abitanti) e comuni di dimensione demografica superiore



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat 2011

Con riferimento ai dati regionali nella Grafico n. è indicato per singola regione italiana in nero il dato complessivo dei comuni e in rosso quello dei piccoli comuni. Si può osservare come il dato prevalente è quello di una media regionale di circa 300 comuni, con prevalenza di comuni piccoli. Lombardia e Piemonte sono le uniche due regioni nelle quali il numero dei comuni supera i 1000. La terza regione per numero complessivo di comuni è il Veneto che ne ha circa la metà di quelli del Piemonte e circa un terzo di quelli della Lombardia.

Grafico 2.1 - Comuni e Piccoli comuni nelle regioni italiane



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat 2011

Capitolo 3

Le prime leggi regionali in materia di gestione associata obbligatoria

3.1. Il caso Toscana: la situazione regionale

La Toscana ha quasi 3 milioni e 750mila abitanti, suddivisi in 287 comuni di dimensioni variabili: l'ente più piccolo, Vergemoli sull'Appennino Lucchese, ha 336 residenti, mentre il più popoloso, Firenze, il capoluogo ne ha oltre 370mila. Ha una percentuale di comuni montani inferiore alla media nazionale (40% del totale contro il 44%), e una percentuale limitata di comuni di piccolissime dimensioni.

La tradizione toscana di regolamentazione dell'associazionismo è risalente. La legge regionale 17 agosto 1979, n.37 ha istituito le associazioni intercomunali, con l'obiettivo di migliorare l'offerta di servizi, a partire da quelli sanitari e assistenziali, ampliando i bacini di utenza. L'esperienza durata dieci anni aveva consentito di raggruppare i 287 comuni esistenti in 32 associazioni, di dimensione demografica variabile da un minimo di circa 27 mila abitanti a un massimo di oltre 700mila con una tendenza maggiore nelle aree montane, dove le associazioni di solito coincidevano con le Comunità Montane. Nonostante la successiva abrogazione della legge da parte della legge regionale n. 58 del 1991, resa necessaria da sopravvenute difficoltà operative nella fase attuativa, il progresso associativo è servito poi a determinare gli ambiti di programmazione dei servizi socio-sanitari (34 zone sovracomunali), utilizzati anche per la programmazione dell'offerta scolastica e dei servizi connessi, come pure le aree da utilizzare per la programmazione di interventi a favore dello sviluppo economico e dell'occupazione (42 Sistemi Locali del Lavoro di natura sovracomunale).

Con l'approvazione della legge regionale n. 40 del 2001, ha preso avvio la stagione del finanziamento delle gestioni associate dei servizi comunali a sostegno della diffusione di forme associate per la gestione dei servizi comunali, con l'obiettivo di favorire la crescita dimensionale dei bacini di domanda degli enti di minore dimensione demografica. Nel 2011 su 287 comuni solo 57 non hanno alcuna gestione associata incentivata, 103 hanno da 1 a 10 GA, 106 hanno da 10 a 20 GA e 21 hanno oltre 20 GA.

(segue) La legge regionale 68/2011 "Norme sul Sistema delle autonomie locali"

La legge n. 68 è stata approvata in attuazione della legislazione statale in materia di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei comuni (ex D.L.78/2010

e D.L.138/2011). Il titolo III contiene le norme per l'esercizio associato delle funzioni comunali, il Titolo IV quelle per il riordino degli enti e il Titolo V gli interventi a sostegno dei territori montani e insulari più disagiati.

La legge individua 37 ambiti territoriali di dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali e 107 comuni su 287 obbligati da subito all'esercizio associato, tramite due diversi strumenti che sono la stipula di convenzioni o la costituzione di unioni di comuni. Il meccanismo associativo, che è obbligatorio per i comuni sotto i 5mila abitanti (3mila se il comune ha fatto parte di una Comunità Montana) è aperto anche alla partecipazione degli altri enti che ritengano utile aggregarsi.

La Toscana ha scelto di confermare l'esperienza degli ambiti territoriali adeguati già sperimentati per la programmazione socio-sanitaria, che possono essere composti anche da comuni non obbligati a procedure di associazione.

Per agevolare la partecipazione dei comuni non obbligati la legge introduce una differenziazione tra i comuni sotto il profilo delle diverse funzioni: per quelli obbligati, l'unione dovrà esercitare almeno un certo numero significativo; per quelli non obbligati, il numero potrà essere inferiore.

E'previsto un sistema di incentivi (premi finanziari) che riguardano le unioni di comuni che raggiungano la soglia dei 10mila abitanti o che aggregino almeno 5 comuni o addirittura tutti i comuni che esauriscono l'ambito territoriali ottimale di appartenenza. Solo per i comuni fino a mille abitanti possono accedere agli incentivi senza limiti a supporto del proprio programma associativo, mentre ulteriori contributi di peso economico maggiore sono infine previsti per le fusioni tra i comuni.

Le Comunità Montane, già state ridotte di numero nel 2008, vengono definitivamente abrogate e i comuni in essi ricomprese possono decidere di istituire un'unione di comuni.

Ad oggi risultano già costituite 22 unioni di comuni, di cui la gran parte derivante dai territori già appartenuti a comunità montana, mentre due comuni di taglia dimensionale superiore a quella indicata dalla legge, Figline e Incisa in Valdarno, hanno addirittura avviato una procedura di fusione comunale, spinti e dal riconoscimento della forte integrazione funzionale che lega i due territori e dalla possibilità di riorganizzare l'offerta dei servizi, usufruendo anche degli incentivi finanziari messi a disposizione dalla regione.

3.2. Il caso Veneto: la situazione regionale⁵

Il Veneto ha 581 comuni di cui 313 sotto i 5000 abitanti, 40 dei quali sono sotto i 1000 abitanti. L'obbligo associativo riguarda tuttavia 277 comuni in tutto e in totale 700.000 abitanti. Il progresso associativo è abbastanza omogeneo con gli spazi riconosciuti a livello nazionale. In particolare anche in Veneto erano riconosciute le forme associative dell'unione, consorzio e convenzione e previsto il sistema degli incentivi regionali rappresentato dall'erogazione del contributo ordinario in favore di unioni e comunità montane. Tra i criteri di priorità per l'erogazione del contributo vi era il limite demografico (oltre i 10.000 e i 20.000 ab.) e della pluralità istituzionale (costituite da

⁵ Banca dati autonomie locali - Regione Veneto

almeno 5 comuni con meno di 3000 abitanti. Le comunità montane venivano incentivate per la gestione associata di servizi da parte del maggior numero di comuni.

Nel 2012 in Veneto si possono contare 26 unioni che coinvolgono 92 comuni, ovvero il 17% di quelli totali della Regione con una popolazione complessiva coinvolta di 457.352 abitanti, pari a circa il 9% di quella regionale. Si tratta di unioni a limitata pluralità istituzionale (le compongono dai 2 ai 6 comuni) che, per la maggior parte (20 su 26) superano i 5000 abitanti, alcune delle quali già ad un alto livello di integrazione (erogano in forma associata diversi servizi - Protezione civile, Servizi demografici, Manutenzione strade, Formazione e aggiornamento personale, Raccolta e smaltimento rsu Trasporto e mense scolastiche, scuole, Ufficio tecnico, Trasporto anziani, Servizi informatici, SIT, Attività culturali, turistiche, artigianali, commerciali, tributi, Polizia locale, Sportello unico per le imprese, Gestione appalti acquisto beni, Ufficio finanziario, contabile, Segreteria comunale). Le Comunità montane sono invece 19 in totale.

Nel 2011 con DGR 1865 del 15 novembre *“Determinazione del limite demografico minimo per i Comuni obbligati all’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali. Art. 14, c. 31 del D.L. n. 78/2010 modificato dall’art. 16, c. 24 del D.L. n. 138/2011”*, ha stabilito che *“ai sensi dell’art. 14, c. 31 del D.L. n. 78 del 31.05.2010 e successive modificazioni, in via transitoria e nelle more dell’approvazione di una disciplina regionale dell’esercizio associato delle funzioni e servizi comunali, il limite demografico minimo che l’insieme dei Comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere, in 5.000 abitanti”*

(segue) La legge regionale 18/2012 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”

Seconda in ordine temporale la Regione Veneto ha approvato nella scorsa primavera il progetto di legge della Giunta regionale per la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Il progetto di legge rappresenta il momento di avvio del processo di riordino territoriale che passa per l'individuazione, previa concertazione con i comuni interessati nelle sedi istituzionali, della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica.

Per i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti è fatto obbligo di esercitare tutte le loro funzioni e i servizi in forma associata, mediante l'unione o convenzioni. Per quanto riguarda i comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti per le aree di pianura e fino a 3 mila per quelle montane, sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, che potranno essere svolte mediante l'unione dei comuni, convenzioni o ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale.

La legge individua dei criteri di riordino territoriale che devono orientare i processi di aggregazione tra i comuni. In particolare all'art. 8, comma 3, si individuano:

- a) appartenenza alla medesima area geografica omogenea;
- b) appartenenza degli enti interessati alla medesima provincia;
- c) contiguità territoriale;
- d) dimensioni associative con riferimento ai valori demografici indicati successivamente dalla medesima legge.

Per determinare le dimensioni associative dell'esercizio associato sono state individuate quattro aree geografiche omogenee: area montana e parzialmente montana; area ad elevata urbanizzazione; area del basso Veneto e area del Veneto centrale. Per ciascuna area la Regione ha individuato le dimensioni associative specifiche che tengono conto delle rispettive caratterizzazioni territoriali:

- 1) area montana e parzialmente montana: almeno 5.000 abitanti;
- 2) area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti;
- 3) area del basso Veneto: almeno 8.000 abitanti;
- 4) area del Veneto centrale: almeno 10.000 abitanti.

I comuni devono presentare le proposte associative indicando con deliberazione dei consigli comunali i soggetti e le forme prescelti per l'esercizio associato di funzioni e servizi, le funzioni e i servizi che intendono esercitare in forma associata, i risultati attesi in termini di economicità, efficacia ed efficienza, secondo lo schema predisposto dalla Regione. Il piano di riordino regionale, costituito dall'insieme delle proposte associative è approvato dalla Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della competente commissione consiliare.

Per quanto riguarda il sistema degli incentivi la legge regionale, al fine di orientare i processi associativi individua un elenco di specificità delle proposte associative che vengono considerate criteri prioritari di erogazione. *“Nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale tiene conto:*

- a) preferenza per le fusioni di comuni rispetto alle forme associative;*
- b) rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale;*
- c) durata minima associativa pari a cinque anni per le convenzioni;*
- d) dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, o al numero di comuni associati, o al numero di funzioni gestite.”*

La legge regionale ipotizza nel triennio successivo dalla sua entrata in vigore uno scenario che consenta alla Regione di individuare i seguenti criteri di ripartizione delle risorse disponibili: a) fusioni di comuni; b) unioni di comuni; c) convenzioni; d) altre forme di esercizio associato; e) rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale.

Con riferimento alle Comunità montane la Regione sceglie di eliminarle, prevedendo soltanto un regime transitorio che termina il 31 dicembre 2012.

Ultima particolarità della legge è l'art. 6 dedicato ai consorzi per i quali è previsto che *“i comuni possono esercitare mediante consorzio la funzione o il servizio già esercitato in tale forma all'entrata in vigore della presente legge, purché il consorzio sia stato costituito per l'esercizio di un'unica funzione o servizio”*

Complessivamente la Regione si riserva un ruolo di regia nell'individuazione degli ambiti ottimali e nella determinazione degli stessi; garantisce un forte coinvolgimento delle comunità locali che dovranno formulare delle proposte di gestione associata attraverso la conferenza delle autonomie locali (quando istituita) o la conferenza permanente regionale delle autonomie locali e della competente commissione consiliare.

3.3. Il caso Piemonte: la situazione regionale

In Piemonte sono presenti 1206 comuni di cui quasi metà ha meno di mille residenti, mentre 1072 ne ha meno di cinquemila. I piccoli comuni piemontesi sono un terzo di quelli italiani (inferiori ai 1000) e quasi il 20% di quelli inferiori a 5000 abitanti.

Questa situazione ha indotto la politica regionale nel tempo a realizzare nel tempo diverse esperienze associative.

La più risalente è quella dei comprensori (1977-1985), che dovevano rappresentare il livello intermedio del governo locale, più adeguato delle Province. Interrotta a livello nazionale questo percorso emerse la zonizzazione adottata dalla Regione per la gestione dei servizi sociosanitari, realizzata attraverso una cinquantina di zone sociosanitarie, ancora esistenti. Altra esperienza storica è quella delle Comunità montane, 48 in totale (attualmente dopo la riduzione del 2008 22), nate negli anni '70, che è risultata essere molto eterogenea nel territorio e dimensionata (1/3 delle CCMM ha una dimensione demografica inferiore ai 10.000 abitanti). Oltre alle funzioni proprie delegate dalla Regione, è stata implementata, in modo assai variabile, la delega di servizi comunali da parte dei Comuni (servizi tecnici, protezione civile, trasporto scolastico). Alcune CCMM hanno gestito i servizi sociali. Oltre 300 comuni negli ultimi dieci anni hanno inoltre costituito oltre 50 comunità collinari e unioni di comuni, sotto la spinta della leva economica rappresentata dall'incentivo statale e regionale. Nel 2010 sono state finanziate 50 Unioni di Comuni e 54 nel 2011. Per i servizi socio-assistenziali la gran parte dei Comuni ha costituito consorzi oppure li ha affidati ad alcune CCMM. Questa esperienza ha implementato la pianificazione sociale (i Piani di Zona), e in bacini territoriali coincidono con i medesimi Piani di Zona.

In Piemonte si sono avuti pertanto vari tentativi e diverse esperienze per favorire il riassetto istituzionale. Allo scopo la Regione ha impiegato diversi strumenti. Diverse le zonizzazioni proposte ai comuni, in genere per finalità settoriali, cioè la gestione di specifiche attività; ma alcune zonizzazioni proposte, come gli AIT, avevano una vocazione intersettoriale. Di fatto un impatto durevole sul tessuto istituzionale regionale si è avuto con le zone socio-sanitarie e con le comunità montane, almeno fino alla forte revisione e conseguente dimezzamento del numero di queste ultime nel 2009.

Altro strumento utilizzato anche in Regione Piemonte sono gli incentivi finanziari per favorire le diverse forme di gestione associata, erogati attraverso procedure di bando annuale, e concessi in base a domanda degli enti partecipanti i quali devono dichiarare l'esistenza di determinati criteri e requisiti per la forma associativa in progetto.

(segue) La legge regionale 11/2012 “Disposizioni organiche in materia di enti locali.”

La situazione dei piccoli comuni in Piemonte ha degli elementi che destano particolare preoccupazione specialmente sotto il profilo dell'aderenza alla norma nazionale. La Regione ha un'elevatissima percentuale di piccoli comuni e l'esperienza associativa pregressa non soddisfa totalmente i criteri demografici sanciti a livello nazionale. Per questi motivi l'approvazione del ddl “Maccanti” è stato oggetto di un processo di lunga condivisione con le autonomie locali, durata un anno. Il 28 settembre 2012, infatti, è stata pubblica la LR del Piemonte n. 11/2012 con la quale la Regione stabilisce le nuove

“Disposizioni organiche in materia di enti locali”⁶. L’obiettivo della Regione è, come espressamente dichiarato nel *nomen* della legge dare un quadro complessivo e organico della materia, revisionando istituti e fattispecie e introducendone di nuovi. Nel testo viene distinta la disciplina generale dell’esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi di competenza comunale (capi da II a VI) e la disciplina speciale delle Unioni montane di Comuni, destinate a succedere alle Comunità montane (capo VII).

Nei primi 11 articoli viene ripresa la normativa statale prevedendo che le forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali possono avvenire attraverso Unione di Comuni (art. 4) o convenzione (art. 5). L’intero impianto legislativo non si discosta dalla normativa statale, se non nella determinazione delle aree omogenee, che sono suddivise in montane, collinari e di pianura. Attraverso queste soglie di popolazione minime per l’esercizio associato, il Piemonte ha abbassato i limiti demografici previsti dalla normativa statale (3.000 abitanti per le aree montane e collinari, 5.000 per le aree di pianura). Si distingue rispetto a questi limiti demografici quello previsto per l’esercizio in forma associata della funzione dei servizi sociali, determinato in 40.000 mila abitanti. La legge prevede anche la possibilità che l’aggregazione che non raggiunga i limiti stabiliti chieda espressa e motivata deroga per la propria proposta associativa.

Le proposte aggregative seguono una procedura specifica finalizzata all’individuazione delle aree sovracomunali in cui si svolgono gli esercizi associati. Tali proposte sono sottoposte ad una verifica della Regione volta a determinare il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, il cui esito positivo consente il riconoscimento di ambito territoriale ottimale (ATO).

Un aspetto interessante della normativa piemontese è la parte che orienta la progettazione comunale in materia di gestioni associate. Con l’art. 9 in materia di supporto economico-finanziario in particolare vengono individuate alcune modalità associative privilegiate: in particolare quelle che prevedono la collaborazione anche con comuni di maggiori dimensioni, con l’obiettivo di dar luogo ad economie di scala da un parte e ad una razionalizzazione del tessuto comunale piemontese che si organizzi, prevalentemente, attorno ai c.d. centri zona (ovvero comuni di medie dimensioni che di fatto rappresentano il baricentro delle attività e dei servizi locali). Parimenti privilegiata è la fusione di cui all’art. 11.

Le norme più complesse dal punto di vista interpretativo sono quelle relative alle modalità di superamento dell’attuale assetto delle Comunità Montane contenute nel Capo VII. E’ previsto che le Comunità Montane devono adeguarsi alla normativa sulle gestioni associate (art. 12) e a tal fine il Consiglio dell’Unione entro la fine di dicembre del 2012 approva una proposta di identificazione del territorio della Comunità in ambito ottimale di gestione associata da trasmettere alla Regione, che dovrà essere approvata dai Consigli comunali entro la fine di marzo 2013. Ad esito della procedura potranno aversi:

- una sola Unione montana di Comuni coincidente con la precedente Comunità Montana;
- più Unioni montane di Comuni il cui territorio coincide con la precedente Comunità Montana

⁶ Per un primo commento C. D’Andrea – D.Servetti, “[L.R. Piemonte n. 11/2012] La “legge organica” del Piemonte sulle gestioni associate. Unioni, convenzioni e la fine (vera o presunta) delle Comunità montane” in www.dirittiregionali.it

- una o più Unioni montane di Comuni il cui territorio non coincide con la precedente Comunità Montana;
- nessuna forma aggregativa “di continuità”, con la conseguente fine dell’esperienza della Comunità Montana e una o più convenzioni o altre modalità di esercizio associato delle funzioni, comunque in territori non più coincidenti con la precedente Comunità;

Per quanto riguarda le funzioni le nuove forme aggregative montane acquisiscono, oltre alle funzioni già previste per le Unioni “ordinarie”, anche le funzioni di tutela, promozione e valorizzazione delle aree montane stabilite dalla normativa regionale in vigore.

Rimane aperta la questione delle effettive funzioni che le nuove Unioni montane eserciteranno. La legge, infatti, non è collegata direttamente alle norme previste dal DL n. 95/2012 che stabiliscono una tempistica differenziata per l’esercizio di tutte le funzioni fondamentali (tre funzioni entro il 1.1.2013, tutte entro il 1.1.2014). La nuova Unione montana, dalla lettera della norma regionale di cui all’art. 13, comma 3, declinante le funzioni esercitate in forma associata dai comuni che fanno parte dell’Unione, parrebbe poter svolgere anche solo alcune funzioni oltre a quelle specifiche di promozione delle aree montane, lasciando le altre ai singoli Comuni aderenti. Ragionando secondo la prospettiva del completo passaggio delle funzioni in capo all’Unione (il che non è espressamente previsto, attesa l’ambigua formulazione dell’art. 17, comma 2), si determinerebbe il progressivo inaridimento dell’individualità comunale in favore della nuova forma associativa.

Altro aspetto importante è l’apertura a forme convenzionali interne all’ Unione montana di stringere convenzioni all’interno dell’Unione o all’esterno. La legge esplicitamente ammette che l’Unione stipuli convenzioni con Comuni non aderenti per l’esercizio associato di funzioni e ciò è coerente con l’intento di razionalizzazione della gestione di funzioni e servizi pubblici. Tuttavia, qualora l’Unione non dovesse essere titolare di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni aderenti, si aprirebbe la possibilità per questi ultimi di stipulare convenzioni di esercizio associato sia all’interno dell’Unione stessa sia all’esterno.

Parte Prima

*Relazione di sintesi e di valutazione, relativa al
triennio 2009/2011, sugli esiti delle gestioni
associate incentivate ai sensi della L.r. 19/2008*

Presentazione dei contenuti

L'avvio della riprogettazione dei Comuni lombardi finalizzata all'adempimento degli obblighi normativi di Gestione Associata Obbligatoria (GAO) è stato preceduto dall'analisi mirata a conoscere gli assetti organizzativi di gestione associata esistenti tra i Comuni lombardi.

In primo luogo, sono state prese in esame le forme associative oggetto di incentivazione regionale, quali le Unioni di Comuni e le Comunità montane che hanno rispettato i criteri previsti dalla l.r. 19/2008.

L'analisi delle relazioni annuali compilate dalle gestioni associate incentivate è stata finalizzata alla predisposizione della "Relazione triennale al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 21 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, sullo stato di attuazione della legge medesima e sui risultati ottenuti nella diffusione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di gestione associata".

La stesura del documento, i cui tempi sono stati determinati dalla completa compilazione delle relazioni annuali, ha fatto emergere fondamentali aspetti del tessuto associativo incentivato dei Comuni lombardi di cui si deve tener conto nell'attuazione della normativa GAO.

La relazione è stata strutturata per rispondere in maniera sistemica ai quesiti previsti dalla clausola valutativa della l.r. 19/2008 e che di seguito si sintetizzano:

- 1) Quale è stato il dinamismo associativo che si è determinato, in termini di variazione del numero delle associazioni, dei comuni associati, con particolare riferimento a quelli fino a duemila abitanti, dei servizi e delle funzioni da essi delegati, nonché della popolazione interessata?
- 2) Quali servizi sono stati scelti per l'esercizio associato e quali vantaggi esso ha prodotto sotto il profilo tecnico, amministrativo, organizzativo, economico e di utenza raggiunta dai comuni coinvolti?
- 3) Quali azioni di supporto formativo e di accompagnamento per gli enti locali sono state realizzate dalla Regione ed a quali esigenze hanno dato risposta?
- 4) In che misura i comuni e la Regione hanno partecipato alla spesa complessiva per la gestione associata e in che misura si è data copertura alle richieste espresse dagli enti locali?

Per ciascuno dei quesiti, oltre a fornire risposte supportate dall'analisi dettagliata dei dati delle relazioni annuali, si è ritenuto opportuno inserire *ad incipit* dell'intero lavoro una sintesi delle medesime risposte.

Infine, in aggiunta alla relazione, che è il *core* di questa parte del lavoro, è stata inserita anche il test finalizzato al calcolo dell'indice di virtuosità delle Gestioni associate incentivate basato sulla applicazione della metodologia dei quintili per fasce di popolazione dei singoli Comuni.

Elenco prodotti della Prima Parte

Prodotto	Formato
“Relazione triennale al Consiglio regionale, ai sensi dell’art. 21 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, sullo stato di attuazione della legge medesima e sui risultati ottenuti nella diffusione dell’esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di gestione associata”	Cartaceo (Parte I_Documento 1.) con Allegato 1.1.
Test Indice di virtuosità delle Gestioni Associate incentivate	File su CD accluso (Parte I_Documento 2.)

Parte Seconda

I casi pilota: format di intervento, metodologia e strumenti

Presentazione dei contenuti

La presente sezione del rapporto di ricerca rendiconta le attività ed i materiali prodotti per l'avvio del processo di sperimentazione dei casi pilota.

Gli studi di caso hanno dovuto rispondere a due principali esigenze conoscitive, espresse puntualmente dalla committenza regionale, e di seguito sintetizzate:

- ricavare elementi utili a definire un modello regionale, attraverso le evidenze derivanti da soluzioni associative con maggior rendimento istituzionale e gestionale;
- promuovere una maggiore sinergia con le politiche regionali riguardanti la gestione delle funzioni e servizi comunali, oggetto della normativa GAO.

A fronte di tali obiettivi, le attività propedeutiche alla sperimentazione dei casi pilota hanno da un lato riguardato l'approccio e la formalizzazione del coinvolgimento dei comuni interessati, dall'altro la partecipazione delle DDGG regionali le cui politiche si intersecano con il tema di studio.

Di seguito si riportano i documenti redatti ai fini sopra evidenziati, in particolare:

- gli strumenti di formalizzazione del patto scientifico con i Comuni;
- la sintesi del percorso avviato con le Direzioni regionali Generali sul tema.

Riguardo a quest'ultimo aspetto si precisa che, a seguito di una presentazione generale del progetto si è proceduto, a livello di singola Direzione, alla predisposizione di schede raccolta dati e sono stati organizzati incontri finalizzati da un lato, a potenziare l'integrazione delle politiche di settore con la riforma GAO, dall'altro a richiedere la disponibilità di affiancamento, qualora richiesta dal caso pilota, nella progettazione dei servizi gestiti in forma associata.

Calendario attività richieste per la formalizzazione dei casi pilota

Data	Tematiche
26 gennaio 2012	Proposta di lavoro GAO (ricostruzione giuridica, del contesto lombardo etc.) Affidamento approfondimento modello caso pilota
15 febbraio 2012	Discussione su modello caso pilota/vantaggiometro
8 marzo 2012	Condivisione dei possibili casi pilota
3 aprile 2012	Riunione con tutte le DDGG per presentazione progetto e richiesta collaborazione GAO
16 aprile 2012	Incontro pool di esperti per condivisione metodologia di selezione dei casi pilota

Elenco prodotti della Parte Seconda

Prodotto	Formato
Format di adesione	Cartaceo (Parte II_Documento 1)
Scheda adesione – buone pratiche (proposta)	Cartaceo (Parte II_Documento 2)
Proposta Protocollo di intesa	Cartaceo (Parte II_Documento 3)
Griglia di analisi per DDGG	Cartaceo (Parte II_Documento 4)
Scheda di sintesi degli incontri con le DDGG	Cartaceo (Parte II_Documento 5)
Matrice compilata dalla DG Ambiente	Cartaceo (Parte II_Documento 6)
Documento per la Comunità di Buone pratiche GAO	Cartaceo (Parte II_Documento 7)
Materiali Seminario interno GAO del 13 – 11-2012	File Parte II_Documento 8. su CD accluso

Per il percorso di sperimentazione sono stati definiti gruppi di lavoro che nel tempo si sono istituzionalizzati come gruppi di sperimentatori delle forme più avanzate di gestione associata e delle più incisive pratiche di efficienza gestionale.

Parte Terza

*I casi pilota: modello analitico unitario per
l'analisi preliminare e formulazione di proposte
riorganizzative riutilizzabili dal complesso dei
Comuni lombardi*

Presentazione dei contenuti

La Parte Terza del presente rapporto di ricerca racchiude gli studi di fattibilità dei casi pilota redatti a seguito di un'intensa attività di lavoro *field* e di affiancamento degli enti locali coinvolti. Per tale ragione si è ritenuto opportuno riportare di seguito una sintesi dell'attività di avvio della sperimentazione i cui dettagli saranno forniti nei rispettivi documenti di lavoro.

Road map casi pilota e studi di fattibilità

Regione Lombardia, a differenza di altre Regioni italiane, presenta una considerevole tradizione di politiche riguardanti le gestioni associate delle funzioni e dei correlati servizi.

La più longeva incentivazione della gestione associata in politiche regionali di settore è rintracciabile nella legislazione inerente **le biblioteche e la pubblica lettura** (legge di settore del 1974). Seguono altre politiche di settore che incorporano azioni contestuali a favore della costituzione di forme associate, quali: **polizia locale**, i **sistemi informativi comunali** e gli **sportelli unici per le attività produttive** (SUAP).

Pertanto lo studio di fattibilità funzionale all'individuazione di livelli adeguati per la gestione associata delle funzioni deve considerare la presenza di forme associative consolidate (Unioni di Comuni, Comunità montane ed altre forme di associazione), che ad oggi hanno rappresentato per i cittadini una garanzia dell'erogazione di servizi che i Comuni non erano in grado di fornire singolarmente.

La prima individuazione degli **indicatori selettivi dei casi pilota** di gestione associata delle sole funzioni fondamentali ha richiesto un doppio livello di analisi:

- quello **generale** cui apparterranno indicatori che consentono di fotografare lo stato territoriale, demografico, economico – finanziario ed organizzativo dell'Unione costituenda;
- quello **specifico che interessa una pluralità di servizi**, che richiede un incrocio di dati ed indicatori indispensabile per tener conto dell'eterogeneità dei contesti.

Oltre a tener conto dei fattori di criticità ed eventuali potenzialità, emersi da precedenti studi, i casi pilota sono stati definiti rispettando parametri condivisi e scientificamente validati.

Si evidenzia che, a prescindere da qualsiasi valutazione di tipo scientifico, è stato imprescindibile valutare, quale primo tipo di indicatore, quello della **volontarietà dell'adesione all'Unione** nell'ambito degli obblighi che sono imposti all'ente, espresso anche in termini di livello di partecipazione attiva al processo. A tal fine si è tenuto conto dei risultati dell'indagine a campione svolta dalla DC coordinamento delle sedi territoriali.

Gli indicatori impiegati, possono essere classificati come segue:

- Indicatori di contesto: volti a definire l'ambito di applicazione della norma tenendo conto delle soglie demografiche previste e della contiguità geografica dei territori.
Inoltre sono stati considerati anche fattori territoriali più specifici (infrastrutturali, di accesso ai servizi) e quelli relativi al livello di sviluppo socio – economico (indicatore di sviluppo).

- Indicatori finanziari: finalizzati a conoscere lo “stato di salute” degli enti coinvolti, ad evidenziare le omogeneità e le eventuali criticità.
- Indicatori organizzativi: relativi alla struttura interna del capitale umano di ciascun ente locale indispensabili alla riorganizzazione funzionale delle gestioni associate.
- Indicatori del progresso associativo: ove presenti sono state potenziate le esperienze associative di successo, di contro, le situazioni di criticità hanno richiesto un livello di progettazione più articolato finalizzato alla definizione di un nuovo contesto associativo rispondente agli obblighi normativi e sostenibile nel tempo.

Nella definizione dei casi sono stati considerati: l'appartenenza a Comunità montane, la presenza di criticità particolari, quali per esempio i comuni “isolati” (circa 40) e la possibilità di coinvolgimento di Comuni non in obbligo.

Ai fini di una visione generale dei 10 casi pilota ad oggi esaminati, è stata inserita una “Carta di identità” sintetica delle singole GAO in cui sono presenti i dati demografici, i principali esiti dell'analisi territoriale e finanziaria.

Infine, per ogni caso pilota sono stati predisposti dei Dossier, che verranno restituiti agli enti coinvolti nella sperimentazione e riportati nel presente lavoro con gli avanzamenti ad oggi conseguiti, si evidenzia a tal proposito, il Dossier CP_LO_05 per il maggior livello di completamento.

Elenco dei prodotti presenti nella Parte Terza

Prodotto	Formato
Carta di identità dei 10 casi pilota	Cartaceo (Parte III_Documento 1.)
Analisi finanziaria dei 10 Casi Pilota_Schede di dettaglio	File Parte III_Allegato 1. su CD accluso
Prima proposta dei casi pilota	File Parte III_Documento 2. su CD accluso
Presentazione Generale GAO	File Parte III_Documento 3. su CD accluso
CP_CR_01	Cartaceo (Dossier 1)
CP_CR_02	Cartaceo (Dossier 2)
CP_LC_03	Cartaceo (Dossier 3)
CP_LC_04	Cartaceo (Dossier 4)
CP_LO_05	Cartaceo (Dossier 5)
CP_MN_06	Cartaceo (Dossier 6)
CP_MN_07	Cartaceo (Dossier 7)
CP_PV_08	Cartaceo (Dossier 8)
CP_SO_09	Cartaceo (Dossier 9)
CP_VA_10	Cartaceo (Dossier 10)
Studio di fattibilità comparato della fusione CM Vallechiavenna e CM Oltrepò Pavese	Cartaceo (Parte III_Documento.4)

Parte quarta

*Modello quantitativo di valutazione del valore
prodotto dai processi aggregativi.*

Presentazione dei contenuti

In questa sezione del lavoro si intende analizzare le conseguenze ed i potenziali vantaggi derivanti dall'attuazione del processo GAO in regione Lombardia.

Le misurazioni riguardano i due aspetti principali della riorganizzazione medesima, quali:

- quello finanziario, che consente di valutare la consistenza dei risparmi di spesa ottenibili rispetto ai nuovi bacini di utenza determinati dalla gestione associata delle funzioni fondamentali comunali, con uno specifico approfondimento sulla funzioni generale di amministrazione e controllo;
- quello organizzativo, in cui si intende individuare il livello demografico ottimale che, qualora perseguito quale standard associativo per le GAO, garantisce la massimizzazione dei risparmi in termini di spesa per il personale.

L'intento è stato quello di verificare, come ed in quale misura, l'attuazione dell'obbligo normativo nazionale determini effettivamente, sul territorio lombardo, risparmi di risorse attraverso il miglioramento di aspetti di efficienza ed efficacia, nei processi di erogazione dei servizi.

Elenco prodotti della Parte Quarta

Prodotto	Formato
Valutazione delle dimensioni finanziarie delle GAO	Cartaceo (Parte IV_Documento 1.)
Valutazione delle dimensioni organizzative	Cartaceo (Parte IV_Documento 2.)
Sistema di monitoraggio MaGa	Cartaceo (Parte IV_Documento 3.)

Parte quinta

Elementi fondamentali di una convenzione tipo.

Presentazione dei contenuti

In continuità con le sperimentazioni dei casi pilota, presentate nella Parte 2 e 3 del presente rapporto di ricerca, in cui sono stati riportati gli strumenti, le metodologie ed i risultati delle attività di progettazione delle nuove GAO, in questa sezione ci si propone, invece, di supportare gli enti locali nella strutturazione di documenti formalizzanti le scelte associative.

Pertanto, si è ritenuto necessario inserire esempi di formati per convenzioni tipo.

Premesso che, a seguito dell'avvio dei casi pilota, si è già riscontrato, in province come quella di Mantova, la predisposizione di forme di convenzione unica (per tutte le funzioni) standard per tutti gli enti locali appartenenti alla medesima provincia, di seguito si riporteranno i modelli di convenzione impiegati per specifiche funzioni (es. per la Polizia locale e la Protezione Civile), oltre ad un documento riassuntivo degli elementi essenziali di una convenzione.

Elenco prodotti della Parte Quinta

Prodotti	Formato
Elementi essenziali di una convenzione tipo	Cartaceo (Parte V_Documento 1.)
Schema di Convenzione Anci	Cartaceo (Parte V_Documento 2.)
Convenzione Tipo per Funzione di Polizia Locale e Protezione Civile	Cartaceo (Parte V_Documento 3.)

Parte Sesta

*Proposta di mappatura del territorio regionale in
ambiti territoriali omogenei per la definizione di
GAO lombarde.*

Presentazione dei contenuti

La presente sezione del lavoro contiene i materiali finalizzati alla definizione di una possibile mappatura delle Gestioni Associate Obbligatorie (GAO) nel territorio regionale.

Nello specifico, le ipotesi di aggregazione, oltre a tener conto degli aggiornamenti normativi nazionali e quindi dei parametri di obbligatorietà da essi previsti, ha rispettato i seguenti criteri selettivi:

- contiguità territoriale e sostanziale omogeneità morfologica;
- appartenenza a medesimi confini istituzionali;
- presenza di contiguità dei confini di servizi;
- pregressa esperienza associativa;
- polarità territoriale ed economica;
- volontarietà emersa nell'indagine a campione svolta dalla Direzione coordinamento delle sedi STER.

La mappatura finale, che rappresenta il numero di GAO possibili considerando le variabili proposte, è stata elaborata prevedendo i seguenti scenari alternativi:

1. Comunità montane identificate come GAO uniche;
2. Comunità montane confermate come ambito territoriale omogeneo entro il quale si definiscono diverse GAO rispettanti i criteri di obbligatorietà.

Per ciascuno dei due scenari, inoltre, si è proceduto ad identificare le possibili aggregazioni GAO per i soli Comuni in obbligo, e a definire una proposta con l'inserimento, ove possibile, di Comuni non in obbligo.

Infine, i risultati dell'analisi sono stati rappresentati sia a livello aggregato regionale sia per singola provincia. Di seguito, una sintesi quantitativa della mappatura (Tabelle 6.1, 6.2, 6.3).

Tabella n. 6.1 - Mappatura regionale: sintesi dei risultati

Ipotesi Mappatura	Scenari	N. GAO
Prima ipotesi (Comuni in obbligo)	N. GAO (includendo i Comuni nelle Comunità Montane)	193
Seconda ipotesi (Comuni in obbligo)	N. GAO (mantenendo unite le Comunità Montane)	113 + 23 CM
Terza ipotesi (Comuni in obbligo e non)	N. GAO (includendo i Comuni nelle Comunità Montane)	176
Quarta ipotesi (Comuni in obbligo e non)	N. GAO (mantenendo unite le Comunità Montane)	108 + 23 CM

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Tabella n. 6.2 - Sintesi dei risultati della mappatura a livello provinciale: scenario con frammentazione delle attuali Comunità Montane

Provincia	GAO proposti	COMUNI coinvolti (in obbligo e non)	COMUNI IN DEROGA*
Bergamo	43	171	0
Brescia	24	150	0
Como	22	128	2
Cremona	21	105	0
Lecco	19	73	0
Lodi	10	53	0
Mantova	9	41	1
Milano		Non considerata	
Monza e Brianza		Non considerata	
Pavia	19	167	0
Sondrio	10	71	1
Varese	15	92	0
Lombardia	192	1051	4

ESITO FINALE

GAO anche interni alle CM	Comuni coinvolti	Altri Comuni	Unità amministrative post-riforma (GAO + Altri)
192	1051	493	685
			44% degli attuali 1.544 Comuni lombardi

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

*Per Comuni in deroga si intendono i “Comuni isola”, ossia i Comuni in obbligo normativo GAO ma confinanti con tutti Comuni non in obbligo.

Tabella n. 6.3 - Sintesi dei risultati della mappatura a livello provinciale: scenario con conferma di un ruolo aggregativo e di servizio delle attuali Comunità Montane

Provincia	GAO proposti (senza CM)	COMUNI coinvolti	CM	COMUNI NELLE CM	COMUNI coinvolti (in obbligo e non)	COMUNI IN DEROGA
Bergamo	19	54	5	137	191	0
Brescia	9	44	5	102	146	0
Como	11	41	3	87	128	2
Cremona	21	105	0	0	105	0
Lecco	8	30	2	50	73	0
Lodi	10	53	0	0	53	0
Mantova	9	41	0	0	41	1
Milano				Non considerata		
Monza e Brianza				Non considerata		
Pavia	18	149	1	19	168	0
Sondrio	0	0	5	77	77	0
Varese	8	41	2	54	95	0
Lombardia	113	558	23	526	1084	3

ESITO FINALE

GAO	Comuni coinvolti	CM	Comuni nelle CM	Altri Comuni	Unità amministrative post-riforma (GAO + CM + Altri)
113	558	23	526	460	596
					38% degli attuali 1.544 Comuni lombardi

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La mappatura regionale GAO, proposta alle DDGG regionali interessate in data 5 marzo 2012, ha posto in evidenza elementi propri del contesto lombardo che intersecano l'attuazione degli obblighi normativi in materia.

In particolare, i principali aspetti emersi in questa fase del lavoro sono i seguenti:

1. ruolo delle Comunità montane all'interno del processo di GAO;
2. la coerenza con un disegno associativo regionale della costituzione di Unioni di Comuni interne ai territori delle Comunità montane;
3. previsione di eventuali deroghe per i Comuni cosiddetti "isolati" ossia in regime di obbligo ma contornati solo da centri di dimensioni non obbliganti alla GAO;
4. la posizione di svantaggio dei Comuni in obbligo ma in dissesto finanziario o con indici di indebitamento elevati che rischiano di restare ai margini del processo di GAO;
5. i vantaggi e gli svantaggi del pregresso associativo, valorizzando le esperienze di successo e supportando il riordino di forme associative esistenti ma non rispondenti agli obblighi normativi;
6. la possibilità che si costituiscano GAO con confini a scavalco di pre-esistenti confini formali (tra due province, tra due CM, tra due distretti socio-sanitari, ecc.) venendo a complicare i già non sempre coerenti azzonamenti amministrativi;
7. il coinvolgimento dei Comuni NON in obbligo di GAO ma importanti per la qualità della relazione amministrativa e di servizio nelle attività associative;
8. se e come far entrare nella riforma GAO la parallela riforma delle Province.

Calendario incontri Éupolis finalizzati alla definizione della ipotesi di mappatura e dei casi pilota

Data	Esiti incontro
2 dicembre 2011	Condivisione della road map
16 dicembre 2011	Prima valutazione dei materiali a disposizione
26 gennaio 2012	Proposta di lavoro GAO (ricostruzione giuridica, del contesto lombardo etc.) Approfondimento del modello di analisi del caso pilota
15 febbraio 2012	Presentazione e condivisione del caso pilota/vantaggiometro
5 marzo 2012	Presentazione della mappatura del territorio regionale/proposta ipotesi di GAO
8 marzo 2012	Discussione con le DDGG sui possibili casi pilota
21 marzo 2012	Valutazione delle possibili applicazioni dell'indice di virtuosità alle UC esistenti e prima acquisizione del materiale per le elaborazioni della relazione al Consiglio regionale.
27 marzo 2012	Condivisione degli aspetti relativi all'impiego degli indicatori di fiscalità locale e delle leve fiscali per le Gestioni Associate

Elenco dei prodotti

Prodotto	Formato
Materiale di supporto alla presentazione del lavoro di mappatura GAO alle DDGG committenti, in data 5 marzo 2012.	File Parte VI_Documento 1. su CD accluso
Materiale di supporto alla presentazione del lavoro alle DDGG (incontro 3 aprile 2012).	File Parte VI_Documento 2. su CD accluso

Parte Settima

*Affiancamento tecnico operativo per la stesura di
una relazione statistica della rilevazione SECoLo*

Presentazione dei contenuti

L'obiettivo della presente analisi è quello di definire il quadro associativo dei servizi comunali sul territorio lombardo prima dell'introduzione dell'obbligo normativo a livello nazionale.

Nella prima sezione del rapporto di ricerca, con valenza prevalentemente rendicontativa, sono state descritte nel dettaglio le caratteristiche del pregresso associativo incentivato da Regione Lombardia con la l.r. 19/2008, in questa sezione invece, vengono riportati i principali aspetti di tutte le forme associative di gestione dei servizi pubblici locali, attivate dai Comuni lombardi, comprese quelle non incentivate. La finalità principale di tale analisi è quella di definire criticità, ma soprattutto potenzialità esistenti sul territorio lombardo con lo scopo di supportare una riorganizzazione GAO coordinata che tenga conto di quanto ad oggi è stato fatto. Per tale ragione, i risultati sono riportati a livello provinciale ed i Comuni sono classificati per le fasce di popolazione indicate dalle norme di obbligatorietà GAO.

Nello specifico, i risultati rispondono alle seguenti esigenze conoscitive:

- qual è il grado di copertura del servizio, gestito in forma associata, sul territorio?
- quali sono le funzioni gestite prevalentemente in forma associata?
- qual è l'ente capofila prescelto?
- quale ruolo hanno avuto le Comunità montane e le Unioni di Comuni?

L'analisi si è focalizzata sulle tipologie di gestione associata consentite dalla normativa nazionale, ossia sulle convenzioni con Comuni capofila e Unioni di Comuni, senza dimenticare il ruolo associativo delle Comunità montane.

Elenco prodotti Parte Settima

Prodotto	Formato
Schede provinciali di analisi del censimento SECoLo	Cartaceo Parte VII Documento 1.

Parte Ottava

Attività di formazione

Presentazione dei contenuti

L'attività di ricerca è stata affiancata da un percorso di formazione costante rivolto in primo luogo agli amministratori e al personale tecnico dei Comuni aderenti i casi pilota. Se quest'attività di formazione, che ha previsto lo svolgimento di incontri e la redazione di materiali utili alla progettazione GAO, è stata avviata nel mese di marzo, un'altro percorso parallelo è stato predisposto per la formazione di tutti gli amministratori e tecnici dei Comuni lombardi in obbligo.

A seguito del seminario tenutosi il 24 ottobre 2012 e dei ritorni positivi da parte del territorio, è stato condiviso l'avvio di incontri-laboratori da tenersi a livello provinciale, rivolti agli amministratori e al personale dei Comuni in obbligo GAO.

Questa seconda fase, in corso di svolgimento, ha un duplice obiettivo:

- rendicontare e diffondere le evidenze emerse dal lavoro di ricerca;
- raccogliere le esigenze territoriali per fornire, ove richiesto, supporto e affiancamento nello sviluppo di processi riorganizzativi associati e di fusione anche mediante elaborazione di dossier tecnici.

Gli sviluppi previsti dell'affiancamento a livello provinciale sono stati come di seguito ipotizzati:

- raccolta di osservazioni e quesiti dei Comuni partecipanti a cura delle sedi STER;
- pubblicazione di materiali (dati di contesto, strumenti tecnici, FAQ, rilevazioni regionali unificate) sulla community su rl2.it e questionario sulla situazione aggregativa, convenzioni comunali di attuazione delle GAO.
- monitoraggio e analisi di approfondimento sulle Comunità Montane⁷.

Nella presente sezione sono riportati i materiali predisposti e utilizzati nelle attività di affiancamento previste e svolte.

Inoltre si è ritenuto opportuno, riportare una griglia sintetica dei principali incontri ad oggi svolti finalizzati all'affiancamento dei territori nell'attuazione della normativa GAO.

Il calendario evidenzia le tappe principali che hanno contribuito al dialogo e confronto territoriale sul tema di studio.

⁷ Nel presente rapporto di ricerca è stata svolta, nel rispetto di quanto previsto dal progetto esecutivo, un'analisi delle Comunità montane con proiezione del futuro ruolo di tali enti nel processo GAO (si veda Parte decima_Documento 1.)

Scheda sintetica dei principali incontri di affiancamento e formazione

Data	Tipologia (seminario pubblico, formazione diretta personale dell'Ente, etc.)	Destinatari	Oggetto	Sede
16-04_2012	Incontro pool di esperti	Personale delle DDGG coinvolte.	Presentazione e condivisione del metodo di selezione ed analisi dei casi pilota. Discussione comunità delle buone pratiche (Allegato 8.1 su CD accluso)	Éupolis Lombardia
18_04-2012	Incontro ristretto caso pilota	Rappresentanti della Comunità montana (CP_SO_09). Presenti i rappresentati della sede STER, della DG Semplificazione e digitalizzazione e della Direzione Montagna.	Presentazione del progetto GAO. Identificazione delle principali criticità da risolvere e delle esperienze consolidate da potenziare (ruolo della CM: gestioni associate, perequazione territoriale)	Presso DG Semplificazione e Digitalizzazione (MI).
14-05-2012	Incontro ristretto caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nel caso pilota della provincia di Cremona (CP_CR_01). Presenti i rappresentati della sede STER, della Provincia e della DG Semplificazione e digitalizzazione	Presentazione del progetto GAO. Identificazione delle principali criticità da risolvere.	Sede Comune Ca'd'Andrea (CR).
14-05-2012	Incontro ristretto caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nei casi pilota della provincia di Mantova (CP_MN_06; CP_MN_07). Presente l'assessore alla Semplificazione e Digitalizzazione e rappresentate sede STER.	Presentazione del progetto GAO. Identificazione delle principali criticità da risolvere e delle esperienze esistenti da potenziare (Consorzio Oltrepo mantovano e di Comuni non in obbligo)	Sede STER Mantova (MN)
15-05-2012	Incontro con potenziali casi pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nel caso pilota della provincia di Varese (CP_VA_10) e altri comuni interessati. Presenti i rappresentati della sede STER e della DG Semplificazione e Digitalizzazione.	Presentazione del progetto GAO, con approfondimenti normativi, specifici per la GA e per la fusione. Identificazione delle principali criticità da risolvere.	Sede STER (VA)
23-05-2012	Incontro ristretto caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei della CM Oltrepo pavese (CP_PV_08). Presenti i rappresentati della sede STER e della DG SeD	Presentazione del progetto GAO, identificazione delle principali criticità da risolvere e delle potenzialità della CM.	
24-05-2012	Incontro ristretto caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nel caso pilota della provincia di Varese (CP_VA_10). Presenti i rappresentati della sede STER e della DG Semplificazione e Digitalizzazione.	Presentazione del progetto GAO, con approfondimenti normativi specifici per la fusione. Identificazione delle principali criticità da risolvere.	Sede Comune di Maccagno (VA)
28-05-2012	Incontro caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nel caso pilota della provincia di Varese (CP_VA_10). Presenti i rappresentati della sede STER e della DG Semplificazione e Digitalizzazione.	Presentazione del progetto GAO, con approfondimenti normativi specifici per la fusione. Identificazione delle principali criticità da risolvere.	Bergamo

29-05-2012	Incontro ristretto caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nel caso pilota della provincia di Lodi (CP_LO_05). Presenti i rappresentanti della sede STER e della DG SeD	Presentazione del progetto GAO. Identificazione delle principali criticità da risolvere e degli aspetti da potenziare, quale il ruolo del Comune non in obbligo.	Sede STER PV
30-05-2012	Incontro ristretto caso pilota	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nel caso pilota della provincia di Lodi (CP_LO_05). Presenti i rappresentanti della sede STER e della DG SeD	Presentazione del progetto GAO. Identificazione delle principali criticità da risolvere e degli aspetti da potenziare, quale il ruolo del Comune non in obbligo.	Sede Comune Casalpusterlengo (LO).
31-05-2012	Incontro	Amministratori e posizioni apicali dei Comuni coinvolti nei caso pilota della provincia di Lecco (CP_LC_03, CP_LC_04). Presenti i rappresentanti della sede STER e della DG SeD.	Presentazione progetto e avvio dell'analisi finalizzata alla fusione di Comuni.	Sede STER Lecco (LC)
01-06-2012	Incontro ristretto caso pilota	Rappresentanti della Comunità montana (CP_SO_09) e di tutti i Comuni coinvolti. Presenti i rappresentanti della sede STER, della DG Semplificazione e digitalizzazione e della Direzione Montagna.	Presentazione sperimentazione ai rappresentanti dei Comuni, impostazione condivisa del processo lettera di adesione. Avviata la richiesta della documentazione per l'analisi funzionale allo studio di fattibilità e la compilazione di format per funzioni.	Sede Comunità montana Vallechiavenna (SO)
13-06-2012	Incontro ristretto caso pilota	Rappresentanti della Comunità montana (CP_SO_09) e di tutti i Comuni coinvolti. Presenti i rappresentanti della sede STER, della DG Semplificazione e digitalizzazione e della Direzione Montagna.	Presentazione sperimentazione ai rappresentanti dei Comuni, impostazione condivisa del processo lettera di adesione. Avviata la richiesta della documentazione per l'analisi funzionale allo studio di fattibilità e la compilazione di format per funzioni.	Sede STER Pavia
19-06-2012	Incontro	Rappresentanti della Comuni dei casi pilota (CP_CR_01: CP_CR_02) e di altri Comuni interessati.. Presenti i rappresentanti della sede STER, della DG Semplificazione e digitalizzazione e della Direzione Montagna.	Presentazione sperimentazione ai rappresentanti dei Comuni, presentata le ipotesi di mappatura a livello provinciale.	Sede STER Cremona
23-07-2012	Incontro caso pilota	Rappresentanti Comuni del CP_LO_05.	Presentazione primi avanzamenti, discussione di aspetti specifici riguardanti le funzioni scelte per l'associazione.	Sede STER Lodi
30-07-2012	Incontro caso pilota	Rappresentanti Comuni del CP_LC_04, rappresentanti cittadini.	Discussione e definizione della progettazione strategica della fusione. Approfondimenti normativi e organizzativi.	Sede Comune Verderio Inferiore (VA)
03-08-2012	Incontro caso pilota	Rappresentanti Comuni e Comunità montana del CP_PV_08.	Presentazione primi avanzamenti, discussione di aspetti specifici riguardanti le funzioni scelte per l'associazione e pianificazione strategica.	Sede CM Varzi (PV)
07-08-2012	Incontro caso pilota	Rappresentanti Comuni del CP_VA_10.	Presentazione primi avanzamenti,	Sede Municipio

			discussione di aspetti specifici riguardanti la pianificazione strategica della fusione.	Maccagno (VA)
08-08-2012	Incontro caso pilota	Rappresentanti Comuni del CP_LC_04.	Presentazione primi avanzamenti, discussione di aspetti specifici riguardanti la pianificazione strategica della fusione.	Éupolis Lombardia
24-10-2012	Seminario pubblico	Enti locali, rappresentanti DDGG RL	Si veda materiale allegato	Palazzo Pirelli, RL
26-10-2012	Incontro caso pilota	Rappresentanti Comuni del CP_VA_10 e consulenti.	Primi risultati della rielaborazione dei dati forniti dai Comuni, pur in assenza di quelli di Veddasca. Anche con riferimento a Comuni simili, emerge che per alcune voci (anche innovative, es. la gestione dei fornitori) la fusione potrà generare risparmi sensibili	Sede Municipio Maccagno (VA)
INCONTRI PROVINCIALI				
26-11-2012	Incontro provinciale Bergamo	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	Sede STER BG
27-11-2012	Incontro provinciale Pavia	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	Sede STER PV
27-11-2012	Incontro provinciale Milano	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	Palazzo Pirelli, MI.
28-11-2012	Incontro provinciale Cremona	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	Sede STER CR
30-11-2012	Incontro provinciale Monza	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione	Camera di Commercio MB

			GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	
03-12-2012	Incontro provinciale Varese	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	
03-12-2012	Incontro provinciale Como	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	
04-12-2012	Incontro provinciale Brescia	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	
05-12-2012	Incontro provinciale Sondrio	Enti locali, rappresentanti DG SeD e sede STER	Presentazione e condivisione linee guida GAO. Presentazione risultati sperimentazione GAO Individuazione di casi che richiedono affiancamento diretto	
05-12-2012	Incontro provinciale Lecco	Da svolgersi		
06-12-2012	Incontro provinciale Mantova	Da svolgersi		
06-12-2012	Incontro provinciale Lodi	Da svolgersi		

Elenco prodotti

Prodotti	Formato
Materiali di supporto agli incontri con i potenziali casi pilota. Presentazioni su temi normativi, di contesto e organizzativi. Format di rilevazione per processo di fusione Format di rilevazione per Servizi sociali	File Parte VIII_ Documento 1. su CD accluso
Materiali seminario “Dalla GAI alla GAO” 24-10-2012 Presentazioni degli interventi Documento di sintesi e rendicontazione del seminario	File Parte VIII_ Documento 2. su CD accluso
Incontri provinciali GAO Materiali, tecnici e di procedura, utilizzati negli incontri Report di rendicontazione	File Parte VIII_ Documento 3. su CD accluso

Parte Nona

Documento di sintesi sui vantaggi GAO

Presentazione dei contenuti

Il lavoro di ricerca, come già anticipato, ha previsto diverse attività di studio e restituzione dei risultati.

In particolare, in corso di attività, accanto ai materiali tecnici riportati nelle Parti di riferimento del presente rapporto, sono stati predisposti documenti contenenti le evidenze emerse dalle analisi e possibili indicazioni di policy.

Si è inteso in tal modo dare diretta comunicazione dei principali risultati utili alle scelte regionali sul tema GAO.

Nella presente sezione, oltre a riportare il “Documento direttore” elaborato in seguito alla mappatura del territorio lombardo, si è ritenuto opportuno inserire documenti di draft prodotti e la presentazione sintetica e riassuntiva dell’attività fino ad ora svolta.

Nello specifico si evidenzia quanto segue:

- la presenza di stadi diversi, situazioni locali già “modellizzate”, ma un’unica convergenza verso i vantaggi derivante dalle scelte associate⁸;
- la GAO è innovazione e richiede risorse specifiche (politiche, organizzative, tecniche, di impostazione, di tempo);
- realistiche soluzioni di vantaggio delle GAO si verificano se si considera l’insieme delle funzioni. Solo in questo caso si apre un potenziale recupero di risorse organizzative e finanziarie con possibili processi perequazione infra GAO e tra GAO⁹;
- si può scegliere tra un ruolo adattivo ed un ruolo propulsivo e scegliere tempi coerenti¹⁰;
- favorisce una intesa tra livelli istituzionali per disporre di strumenti, supporti, indicazioni, incentivazioni;
- la sfida è quella di concorrere alla definizione di nuovi Comuni sostenibili, sovrani più integrati¹¹;
- la GAO produrrà anche un riordino istituzionale “di fatto” nel rispetto delle tradizioni provinciali e locali¹².

Le attività di analisi e gli studi di scenari sono stati supervisionati da un pool di esperti del settore di cui di seguito se ne riporta una scheda di attività sintetica.

⁸ Si veda Parte Prima del presente Rapporto di ricerca.

⁹ Si veda Parte Quarta del presente Rapporto di ricerca.

¹⁰ Si veda Parte Terza del presente Rapporto di ricerca, in particolare confrontare i Casi di studio sui processi associativi mediante convenzione.

¹¹ Si veda Parte Terza del presente Rapporto di ricerca, in particolare i Casi di studio sui processi di fusione (Dossier: CP_LC_03, CP_LC_04, VA_CP_VA_10)

¹² Si veda Parte Sesta del presente Rapporto di ricerca.

Pool di esperti: scheda di attività sintetica

Partecipanti pool di esperti

Vittorio Ferri: docente e ricercatore in Programmazione Economica e Politiche del Turismo, Università Bicocca

Giancarlo Pola: professore ordinario di Scienza delle finanze Università di Ferrara

Maurizio Pellizzer: dottore commercialista - revisore contabile consulente tecnico del Giudice del Tribunale di Mantova partner RA revisori associati

Gianfranco Rebora: Direttore Istituto di Economia aziendale Università Carlo Cattaneo – LIUC professore ordinario di Organizzazione Aziendale e Gestione delle risorse umane Università Carlo Cattaneo – LIUC

Renato Ruffini: professore associato di Economia Aziendale e Contabilità Università Carlo Cattaneo – LIUC .

Massimo Simonetta: coordinatore Ancitel Lombardia, esperto di Gestioni associate.

Hanno inoltre partecipato: il dott. Pietro Spotti, il dott. Carlo Penati.

Sintesi attività

Il pool di esperti ha previsto, per ciascun partecipante, rispetto alle proprie competenze lo svolgimento di due ordini di attività:

- analisi e definizione di scenario;
- supporto e affiancamento nella sperimentazione dei casi pilota.

In relazione alle analisi di scenario sono stati prodotti:

- studi sui potenziali risparmi finanziari derivanti dall'attuazione della normativa GAO in regione Lombardia (coordinamento del prof. G. Pola, Parte Quarta del presente Rapporto di ricerca)
- analisi e di riorganizzazione del personale comunale e potenziali vantaggi (coordinamento proff. G. Rebora, R. Ruffini, Parte Quarta del presente Rapporto di ricerca);
- analisi e definizione del ruolo delle Comunità montane nel processo GAO, con particolare approfondimento sull'attività di programmazione e sviluppo territoriale (coordinamento prof. V. Ferri, Parte Decima del presente Rapporto di ricerca);
- progettazione e definizione di un sistema di monitoraggio delle scelte organizzative associate tra Comuni lombardi, sistema di monitoraggio MaGa (coordinamento dott. M. Pellizzer, Parte Quarta del presente Rapporto di ricerca).

Per quanto concerne l'attività di studio e di affiancamento dei casi pilota, è stato svolto quanto di seguito sintetizzato:

- attività di affiancamento dei casi pilota di Mantova e del caso di Cremona – CP_CR_01- (coordinamento di M. Pellizzer, Parte Terza del presente Rapporto di ricerca);
- attività di affiancamento del caso pilota di Cremona – CP_CR_02- e dei processi di fusione – CP_LC_03, CP_LC_04, CP_VA_10 - (coordinamento di M. Simonetta , Parte Terza del presente Rapporto di ricerca);
- analisi sulle potenzialità finanziarie dei 10 Casi pilota (coordinamento del prof. G. Pola, Parte Quarta del presente Rapporto di ricerca);
- proiezione e analisi per la fusione dei Comuni appartenenti alle due Comunità montane dei casi pilota (coordinamento del prof. V. Ferri, Parte Terza del presente Rapporto di ricerca).

Elenco prodotti Parte Nona

Prodotti	Formato
Gestione Associata Obbligatoria. Implicazioni per Regione Lombardia e scelte prioritarie	Cartaceo (Parte IX_Documento 1.)
Obiettivi di scenario	Cartaceo (Parte IX_Documento 2.)
Elementi costitutivi del modello lombardo	Cartaceo (Parte IX_Documento 3.)
Presentazione schematica riassuntiva del percorso di ricerca GAO	File Parte IX_Documento 4. Su CD accluso
Materiali incontro Pool di esperti per selezione casi pilota	File Parte IX_Documento 5. Su CD accluso

Parte Decima

*Le Comunità montane lombarde: impatti sulla GAO
e analisi dei costi standard delle attività erogate*

Presentazione dei contenuti

Il presente lavoro di ricerca ha previsto anche una serie di attività finalizzate allo studio delle Comunità montane con due obiettivi conoscitivi:

- indagare il ruolo delle Comunità montane nel processo GAO;
- definire un metodo di ripartizione del contributo regionale ordinario basato sulla metodologia di costo standard.

Nel primo caso, attraverso un'analisi desk degli aspetti organizzativo-funzionali e finanziari delle Comunità montane si è identificato un ruolo potenziale delle Comunità montane che, andando oltre a quello di mero gestore dei servizi pubblici, assume attività di programmazione e sviluppo del territorio montano. In particolare, partendo dagli originari intenti normativi si sono concretamente identificate le linee di attività attribuibili alle Comunità montane e parallelamente le fonti di entrata correlate.

Il secondo quesito conoscitivo invece, ha richiesto un'approfondita analisi field. La determinazione della funzione di costo standard ha richiesto innanzitutto l'identificazione di indicatori di contesto e di attività successivamente condivisi con le Comunità montane stesse.

A seguito della condivisione e delle conseguenti modifiche derivanti dalle osservazioni ricevute sono state predisposte griglie di indicatori che ciascuna Comunità montana a provveduto a compilare con dati, prevalentemente quantitativi.

L'attività ha richiesto anche un affiancamento e supporto ai fini di una corretta compilazione dei questionari.

Si è giunti alla determinazione di un nuovo metodo di ripartizione dell'attuale fondo regionale dedicato alle Comunità montane. Su richiesta della committenza sono state proposte diverse simulazioni di riparto, variando sia il peso degli indicatori sia l'ammontare totale da ripartire.

Elenco prodotti

Prodotti	Formato
Un nuovo ruolo per le Comunità montane lombarde: analisi, proposte e prospettive	Cartaceo (Parte X_Documento 1.)
Analisi economico-finanziaria per la definizione del metodo di ripartizione del contributo ordinario alle CCMM: applicazione del metodo del costo standard	File Parte X_Documento 2. Su CD Accluso

Parte Undicesima

*Documenti di analisi specifica dell'impatto delle
GAO sui servizi di Polizia Locale.*

Presentazione dei contenuti

I Servizi di Polizia Locale, obbligatori per ogni Comune, non sempre sono gestiti dai piccoli enti locali principalmente per mancanza di risorse finanziarie, anche per tale ragione essi sono oggetto di forme gestionali associative.

Inoltre, la funzione di Polizia Locale oltre ad essere coinvolta nel processo riorganizzativo GAO è stata investita di una ulteriore innovazione normativa che va a sancire una cogente evoluzione dei diffusi Consorzi di Polizia, non più attuabili a seguito dell'abolizione dei Consorzi di funzione.

Dall'analisi sul territorio si evidenziano progettazioni di Unioni in luogo dei Consorzi.

Regione Lombardia, con la DG competente per materia, ha da sempre dedicato particolare attenzione all'esercizio di tale funzione da parte dei Comuni lombardi, sia attraverso interventi di potenziamento diretto, come lo svolgimento di specifici momenti formativi, sia mediante la previsione di accordi di collaborazione a livello locale e azioni di razionalizzazione e potenziamento delle procedure informatiche di settore.

Nello svolgimento di tale ricerca la DG Polizia Locale è stata fattivamente collaborativa soprattutto nella analisi e riprogettazione della Funzione nei casi pilota.

La presente sezione del rapporto raccoglie i format di analisi impiegati nella sperimentazione GAO, al fine di sistematizzare un kit di strumenti che possa essere impiegato da ciascun Comune che intende avviare un percorso associativo.

Elenco prodotti

Prodotto	Formato
Format	Cartaceo (Parte XI_Documento 1.)
Dossier PL	Cartaceo (Parte XI_Documento 2.)