

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

IL MONITORAGGIO DELLE GESTIONI ASSOCIATE

eBook n. 2

Firenze, gennaio 2007

INDICE

Parte prima

IL QUADRO ATTUALE IN MATERIA DI GESTIONI ASSOCIATE

1.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA TOSCANA IN MATERIA DI GESTIONI ASSOCIATE	
1.1	Introduzione	4
1.2	Dalla L.R. 40/01 al Programma di Riordino Territoriale	7
1.3	I contributi erogati dal 2002 ad oggi	11
2.	LE GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE IN TOSCANA	
2.1	I livelli ottimali	14
2.2	Le forme associative	17
2.3	I servizi/funzioni associati	20
2.4	La ripartizione dei servizi/funzioni nelle aree tematiche di intervento	22
2.5	Le forme di gestione dei servizi associati	27

Parte seconda

IL MONITORAGGIO DELLE GESTIONI ASSOCIATE

3.	OBIETTIVI E METODO DEL MONITORAGGIO	
3.1	Le ragioni del monitoraggio	30
3.2	Il metodo seguito per il monitoraggio del 2005	31
4.	I RISULTATI DEL MONITORAGGIO	
4.1	L'impatto organizzativo	35
4.2	La razionalizzazione del personale	43
4.3	Lo svolgimento dei servizi/funzioni associati: gli obiettivi realizzati	50
4.4	Considerazioni conclusive	68
	APPENDICE	73
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	89

RICONOSCIMENTI

La presente ricerca è stata svolta dall'IRPET, per incarico della Direzione Generale della Presidenza della Giunta Regionale, Settore Affari Istituzionali e delle Autonomie Locali della Regione Toscana e coordinata da Renata Caselli

La stesura del Rapporto è stata curata da Simona Bindi.

L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.

Parte prima

IL QUADRO ATTUALE IN MATERIA DI GESTIONI ASSOCIATE

1. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA TOSCANA IN MATERIA DI GESTIONI ASSOCIATE

1.1 Introduzione

In Toscana, il percorso dell'associazionismo comunale ha attraversato varie fasi che hanno portato al riordino dell'organizzazione territoriale.

Una prima esperienza significativa è stata quella della costituzione delle associazioni intercomunali negli anni '70, durata un ventennio e definitivamente superata con l'emanazione della L. 142/90 che prevedeva nuove forme associative.

Negli anni '90 sono state realizzate altre numerose esperienze di aggregazione sovracomunale, sorte spontaneamente su iniziativa dei singoli comuni e aventi ad oggetto le più diversificate categorie di servizi e funzioni comunali, o "imposte" dalla normativa di particolari settori (quali acque e rifiuti), oppure, sorti dall'esigenza di garantire un'offerta adeguata di servizi socio-sanitari delegandone la gestione alle varie ASL¹.

Un vero e proprio salto di qualità nella definizione dei processi aggregativi in Toscana si è avuto nel 2001, con la L.R. n. 40 che ha posto le basi per un complessivo programma di riordino territoriale e di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni/servizi che si differenzia dai fenomeni associativi precedenti in quanto non più rimesso alle iniziative casuali dei singoli comuni.

La L.R. n. 40/2001 ha aperto interessanti prospettive di sviluppo per i comuni toscani, specialmente per quelli che maggiormente risentivano di condizioni di disagio dovute alle piccole dimensioni demografiche o alle difficili condizioni morfologiche del territorio. Sono oggetto di questa importante svolta la maggior parte dei servizi e delle funzioni pubbliche comunali, da quelle di amministrazione generale, a quelle sociali, culturali e territoriali².

La situazione circa l'offerta dei servizi pubblici in Toscana non si mostra particolarmente critica, ma restano comunque problemi legati a certe aree che presentano difficoltà economiche e organizzative maggiori nel garantire ai propri cittadini servizi/funzioni efficaci ed efficienti. Spesso, infatti, sulla situazione complessiva dei servizi/funzioni nelle aree minori incidono una serie di fattori quali la bassa offerta pro-capite di servizi e le difficoltà di accesso agli stessi (lunghe distanze da percorrere per raggiungerli, scarsa offerta di trasporti pubblici, ecc.).

¹ Una ricerca realizzata dall'Irpet nel 1999 offre un'immagine complessiva della consistenza del fenomeno associativo in Toscana. Si veda Caselli, 2000.

² Restano al di fuori dell'intervento normativo, tra le più importanti, la gestione delle acque e dei rifiuti.

Un quadro generale dell'offerta dei servizi pubblici in Toscana è quello che risulta da una recente indagine³, che tiene conto dei principali fattori di criticità e di disagio⁴ nei piccoli comuni toscani (in particolare in quelli con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti). Tenendo conto di tali fattori, le aree di maggiore criticità occupano la parte montana a nord della regione (Lunigiana, Garfagnana, Alto Mugello, Val Tiberina e Amiata), la parte interna meridionale (interno grossetano, area amiatina, Val di Chiana senese) e alcune aree delle colline pisane, della Val di Sieve e del Casentino. Se invece si tiene conto di una serie di indicatori diversi da quelli ora considerati⁵, il quadro che ne emerge è ancora meno critico e più omogeneo per tutto il territorio toscano: i comuni più svantaggiati risultano essere, in tale ipotesi, quelli della Garfagnana, della Val di Cecina e dei comuni montani del Casentino.

Gli interventi pubblici a sostegno dei servizi nei comuni minori devono essere mirati alle esigenze reali e basati sull'individuazione di precise priorità per le aree di maggiore criticità. Lo sviluppo territoriale richiede un'efficace politica di sostegno dei processi di aggregazione che favorisca il massimo grado di integrazione tra i comuni, nel rispetto della loro autonomia. Il problema centrale diventa, in questa ottica, quello del raggiungimento della dimensione ottimale delle istituzioni pubbliche locali per poter innalzare la qualità dell'offerta dei servizi attraverso economie di scala e migliorarne l'efficienza ed efficacia.

In tal senso, l'avvio delle gestioni associate a partire dal 2001, rappresenta una risposta adeguata alla carenza di servizi in alcuni comuni toscani.

È interessante notare come in tutte le aree considerate più critiche dall'indagine ora citata, siano state avviate nuove esperienze associative che coinvolgono un numero crescente di comuni che si sono specializzati nella gestione associata di numerose tipologie di funzioni/servizi.

Dal 2001 i livelli ottimali che hanno intrapreso il percorso associativo sono considerevolmente aumentati fino a coprire quasi l'intero territorio regionale. Sono infatti 49 e coinvolgono 261 comuni toscani, lasciandone fuori soltanto 26 di medio-grandi dimensioni (oltre i 10.000 abitanti).

Parallelamente, la disciplina normativa ha trovato in questi anni una maggiore definizione, offrendo forme associative sempre più elastiche e ampliando i servizi/funzioni che ne sono oggetto e che spaziano tra varie categorie di intervento locale (amministrazione, uso del territoriale, sociale, educazione, istruzione, ecc.).

³ Caselli, Iommi (2004).

⁴ Gli elementi che evidenziano le aree più disagiate sono: le caratteristiche morfologiche (presenza di territorio montano e collinare), le caratteristiche demografiche (bassa densità abitativa, incidenza della popolazione anziana e scarsa presenza di popolazione in età infantile, saldo migratorio negativo o nullo), la debolezza del sistema economico-produttivo, il rapporto addetti/residenti, il grado di attrazione pendolare, la base imponibile IRAP pro capite, il reddito disponibile pro capite, il mancato decollo della vocazione turistica (offerta di posti letto negli agriturismi e presenza di aree protette).

⁵ Questi indicatori sono: spesa corrente pro capite delle amministrazioni pubbliche per il settore trasporti e viabilità, spesa pro capite sociale e culturale, numero di addetti alle istituzioni rapportato alla popolazione locale, superficie commerciale pro capite dei pubblici esercizi in campo non alimentare).

Gli obiettivi programmatici delle politiche associative in Toscana sono ben delineati nel Programma di Riordino Territoriale (P.R.T.). In sintesi esso mira a:

- portare a maggiore coerenza le politiche regionali di settore per consolidare i livelli ottimali come riferimenti privilegiati delle gestioni associate;
- incrementare il numero delle gestioni associate;
- migliorare progressivamente la qualità dell'integrazione gestionale delle forme associative;
- favorire l'estensione delle gestioni sulla base delle economie di dimensione;
- semplificare la negoziazione locale e avvicinare alla gestione il controllo, la regolazione e la programmazione dei servizi.

I livelli ottimali sono destinati a diventare una delle forme di aggregazione intermedie più significative e un punto di riferimento per la gestione di servizi/ funzioni comunali in svariati ambiti di intervento. L'obiettivo principale è quello di arrivare progressivamente a ridurre le divergenze tra i confini istituzionali dei livelli ottimali e quelli delle altre forme aggregative esistenti (comunità montane, circondari, zone socio-sanitarie, A.T.O.) titolari della gestione di molti servizi/funzioni, nell'ottica di un loro maggiore coordinamento e coerenza (se pur nel rispetto del principio di sussidiarietà).

In tal senso, i livelli ottimali sono diventati negli ultimi anni il punto centrale di riferimento della normativa regionale a sostegno delle gestioni associate, integrandosi con le scelte politiche effettuate nei vari settori di intervento regionale:

1. quello sociale, disciplinato dalla L.R. 41/05 (che ha abrogato la L.R. 72/97) che prevede l'incentivazione, mediante una quota del fondo sociale regionale determinata dal piano integrato sociale, delle gestioni associate realizzate nelle zone-distretto e nei livelli ottimali attivati in base alla L.R. 40/01 e svolti in forma associata in coerenza con la programmazione di tale ambito zonale;
2. quello in materia di informazione e comunicazione dalla L.R. 22/02 che prevede l'incentivazione, mediante fondi resi disponibili sulla base del piano triennale 2003-2005 stabilito dalla D.C.R. 22/03, della gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico esistenti nei livelli ottimali stabiliti dalla L.R. 40/01;
3. quello relativo ai contributi versati ai comuni montani e ai piccoli comuni in situazione di disagio, classificati tali dalla graduatoria regionale stabilita in base alla L.R. 39/04, purché risultino partecipare a gestioni associate che, nell'anno di erogazione del contributo, abbiano i requisiti per la concessione dell'incentivazione ai sensi della L.R. 40/01;
4. quello relativo al finanziamento degli interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza in base alla L.R. 38/01, attivati dagli enti locali singoli o associati.

La realizzazione di questa integrazione normativa trasversale costituisce un elemento di sviluppo per gli stessi enti associati che possono ricevere contributi provenienti dai vari ambiti di intervento.

I contributi erogati ai livelli ottimali in base ai provvedimenti normativi ora citati, ammontano complessivamente a 17.723.401,72 €.

Tabella 1.1
CONTRIBUTI EROGATI AI LIVELLI OTTIMALI. 2002-2005
In base alle L.R. 40/01, L.R. 39/04, L.R. 22/02, L.R. 72/97, L.R. 38/2001

Livello ottimale	TOTALE	Livello ottimale	TOTALE
Lunigiana	1.247.866,46	Chianti Fiorentino	307.142,86
Amiata Grossetano	1.124.364,55	Chianti Senese	424.433,30
Garfagnana sud	867.449,59	Colline metallifere	407.513,62
Mugello	722.589,01	Lunigiana nord	287.217,82
Casentino	921.186,38	Pratomagno	258.400,00
Garfagnana nord	997.017,84	Area Pistoiese	351.891,27
Valdera	627.825,49	Circondario empolese	255.862,34
Crete Senesi	600.983,37	Alta Val di Chiana Senese	320.849,54
Casentino sud	539.108,25	Colline del Fiora	332.154,22
Cetona	569.097,43	Alta Val di Cecina	362.486,22
Val di Bisenzio	555.887,66	Valdarno superiore nord	186.886,87
Montagna Fiorentina	603.906,58	Val di Nievole est	204.597,93
Media Valle del Serchio	600.739,94	Siena	157.529,69
Amiata Val d'Orcia	609.052,77	Val di Pecora	155.874,53
Valtiberina	717.695,28	Bassa Val di Cecina	252.472,35
Appennino pistoiese	520.666,63	Area livornese	165.581,39
Isola d'Elba	450.695,09	Valdarno	139.571,43
Circondario Val di Cornia	393.199,94	Valdarno inferiore	136.669,22
Val di Merse	582.989,90	Area grossetana	51.162,78
TOTALE			17.723.401,72

Fonte: Regione Toscana

1.2

Dalla L.R. 40/01 al Programma di Riordino Territoriale

L'evoluzione della normativa in materia di gestioni associate ha ampliato l'elenco dei servizi/funzioni incentivabili e alla maggiore elasticità dello spettro delle possibilità per associarsi.

Tabella 1.2
PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI TOSCANI IN MATERIA DI GESTIONI ASSOCIATE DAL 2001 AL 2005

L.R. n. 40/2001	Ha posto le basi per il programma di riorganizzazione territoriale e di incentivazione dell'esercizio associato di servizi/funzioni nei comuni toscani.
D.G.R. n. 422/2002	Stabilisce le principali regole per l'incentivazione delle gestioni associate (i requisiti per la determinazione dei livelli ottimali, i criteri per l'attribuzione dei contributi forfetari iniziali e per la proposizione delle relative domande di contributo, l'indicazione degli enti locali che possono accedere ai contributi).
D.C.R. n. 225/2003, Programma di Riordino Territoriale	In esso confluiscono le scelte normative effettuate dalla normativa precedente: fissa in maniera definitiva i criteri per l'erogazione dei contributi forfetari annuali, completa la mappatura dei livelli ottimali della Toscana, consolida le scelte associate espresse dagli enti associati accentuando la flessibilità delle possibili soluzioni associative e ampliando il numero di servizi/funzioni incentivabili.
D.G.R. n. 273/04	Contiene le modalità di attuazione del Programma di Riordino Territoriale.
D.G.R. n. 238/2004 coordinato con la D.G.R. n. 601/2004	Indica dettagliatamente i procedimenti amministrativi, le attività e i servizi (sulla base di quelli previsti nelle leggi nazionali e regionali di settore) che devono essere compresi in ogni servizio/funzione associata.

Fonte: Regione Toscana

L'ottica rimane, in ogni caso, quella della libera scelta degli enti circa la composizione, le modalità associative, la costituzione in *livelli ottimali*⁶, all'interno di più ampi *ambiti territoriali* accomunati da analoghe caratteristiche fisiche, economiche e sociali. Quest'ultimi corrispondono alle comunità montane, (individuata dalla L.R. 82/00), alle zone socio-sanitarie (individuata dalla L.R. 22/00), ai sel, ai circondari (Empolese e Val di Cornia) e sono formulati sulla base delle proposte presentate dagli enti locali stessi alla Giunta regionale.

L'adozione del Programma di Riordino Territoriale ha rappresentato per la Toscana una tappa significativa per la promozione dei servizi pubblici locali nei piccoli comuni. Esso ha provveduto a definire e consolidare le linee normative che accompagnano lo sviluppo dell'associazionismo in Toscana e che avevano trovato una definizione nella L.R. n. 40 del 2001 prima, e nella delibera regionale n. 422 del 2002, poi, apportandovi però qualche modifica.

È rimasto, infatti, inalterato l'elenco degli enti locali che possono accedere ai contributi⁷ ma a questi sono state aggiunte:

- le zone socio-sanitarie⁸, in quanto aggregazioni di comuni già cooperanti nel settore sociale ed educativo;
- le aggregazioni, che coinvolgono tutti i comuni appartenenti a più livelli ottimali aventi continuità territoriale;

⁶ I livelli ottimali devono avere una popolazione non inferiore ai 10.000 abitanti. Sono possibili però anche livelli ottimali con meno di 10.000 abitanti che dimostrino una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione. Tale capacità si intende dimostrata quando i comuni associati costituiscono una comunità montana.

⁷ Gli enti incentivabili sono:

- i *comuni istituiti per fusione o derivanti da incorporazione di uno o più comuni*;
- le *comunità montane*, a condizione che assumano l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali ulteriori rispetto ai propri, a seguito di convenzione con i comuni o di delega a ciascun comune avente identico contenuto;
- le *unioni di comuni*, a condizione che esercitino una pluralità di funzioni. Di norma, l'unione deve comprendere comuni appartenenti alla stessa provincia (salvo che sia già stato espresso parere favorevole della Regione ai sensi dell'art. 133 della Costituzione) o deve essere compresa in uno degli ambiti territoriali individuati nel Programma di Riordino Territoriale. In caso di comuni appartenenti a comunità montane, l'unione non deve comprendere comuni appartenenti a comunità montane diverse: in caso di comuni appartenenti alla medesima comunità montana, l'unione promossa d'intesa con la comunità montana deve interessare meno del 50% dei comuni e avere dimensione territoriale inferiore al 50% del territorio della comunità montana.
- i *consorzi* di comuni, istituiti ai sensi dell'art. 31 Tuel;
- i *circondari*, se gli atti di costituzione o aggiuntivi prevedono l'esercizio associato di funzioni comunali;
- più comuni che stipulino una convenzione, che preveda la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni dei comuni partecipanti all'accordo a favore di uno di essi.

⁸ L'incentivazione della gestione associata dei servizi socio-sanitari e dei comuni che li gestiscono avviene in due modi:

- mediante erogazione sia dei contributi forfetari iniziali che di quelli annuali per le gestioni associate di servizi e interventi comunali oggetto della programmazione nella zona socio-sanitaria, purché ad essa partecipino tutti i comuni del livello ottimale che appartengono alla stessa zona socio-sanitaria. I comuni partecipanti alle gestioni associate devono raggiungere la maggioranza di quelli che costituiscono il livello ottimale;
- mediante l'attribuzione di contributi annuali per le gestioni associate cui partecipino tutti i comuni della stessa zona socio-sanitaria ovvero tutti i comuni di livelli ottimali compresi nella stessa zona socio-sanitaria relativamente alla gestione associata di servizi e interventi comunali oggetto della programmazione nella zona socio-sanitaria. Se la gestione comprende anche comuni facenti parte di diversi livelli ottimali, il contributo può essere concesso solo se è stato concesso quello forfetario e se è stato raggiunto il livello minimo di integrazione per gestioni associate diverse da quelle oggetto della programmazione nella zona socio-sanitaria cui partecipino tutti i comuni dello stesso livello ottimale.

- le altre aggregazioni che coinvolgono tutti i comuni aventi continuità territoriale, la cui popolazione complessiva non sia inferiore ai 10.000 abitanti (il contributo può essere concesso per sole 5 gestioni associate a cui partecipa lo stesso comune).

Nel primo caso, l'obiettivo è quello di favorire la gestione associata di servizi/funzioni oggetto di programmazione nella zona socio-sanitaria di appartenenza degli enti associati, negli altri due, di premiare quelle aggregazioni volontarie di comuni che non erano state inizialmente previste in sede normativa. In tal modo si vuole ampliare e rendere più flessibili le modalità associative, producendo l'effetto di "intrecciare" i confini dei livelli ottimali senza rimettere in discussione il ruolo fondamentale da essi svolto nel panorama delle gestioni già esistenti ma anzi, rafforzandoli, creando gestioni sovracomunali più stabili e durature.

Particolarmente significativa è la convergenza dei confini della zone socio-sanitarie con quelli dei livelli ottimali: attualmente può dirsi raggiunta solo nel livello ottimale dell'Amiata grossetano ma nei prossimi anni si punta ad affievolire queste incoerenze facendo così del livello ottimale il punto centrale non solo della gestione di servizi/funzioni socio-sanitari ma anche della loro programmazione.

Gli interventi normativi successivi alla L.R. n. 40 hanno provveduto a definire i criteri per l'erogazione dei contributi forfetari (erogati una sola volta al momento della costituzione dell'ente associato) ed annuali (erogati nei successivi 4 o 5 anni). La scelta di tali criteri riveste particolare importanza nell'ambito delle politiche volte alla diffusione delle gestioni associate poiché ne influenza l'assetto organizzativo. In base alla legislazione regionale questi criteri tengono conto di una pluralità di esigenze:

- premiare la scelta di un maggior grado di integrazione nelle gestioni,
- aumentare il grado di diffusione dei servizi in settori di intervento nuovi e nei comuni che prima non erano in grado di offrirli ai cittadini,
- fare della gestione associata un importante stimolo per ampliare e rendere più efficaci ed efficienti i servizi gestiti⁹.

Per avvicinare gli enti locali all'associazionismo si prevede inoltre un elemento di elasticità nell'erogazione dei contributi: mentre per l'erogazione del contributo forfetario è necessaria la partecipazione di tutti i comuni facenti parte del livello ottimale, per quello annuale la partecipazione può essere solo parziale e provvisoria nel caso in cui, entro i successivi due anni dalla concessione del primo contributo annuale, tutti i comuni entrino a far parte del livello ottimale (in tal caso possono beneficiare del raddoppio del punteggio della gestione nella prima annualità).

⁹ Più esattamente, i criteri per l'erogazione dei contributi forfetari sono dati dal numero di comuni partecipanti alla gestione associata e dal numero di funzioni esercitate in forma associata; per i contributi annuali invece si considera la rilevanza e la tipologia delle funzioni e dei servizi associati, la dimensione demografica e il numero dei comuni partecipanti alla gestione. L'ottica è quella di favorire le forme associative di comuni che presentano maggiori problemi a causa della loro bassa componente demografica e della loro difficile collocazione geografica.

La novità più interessante introdotta dai provvedimenti successivi alla delibera regionale n. 422/01 riguarda l'aumento del numero dei servizi/funzioni incentivabili per l'esercizio in forma associata, grazie all'introduzione di nuovi servizi e alla differenziazione di uno stesso servizio in base al diverso livello di integrazione (dato dal numero delle attività esercitate).

Quest'ultima ipotesi riguarda il servizio di polizia locale, i servizi e gli interventi per il diritto allo studio e l'educazione permanente, la gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei, i servizi di assistenza sociale e integrazione di stranieri e apolidi e il servizio statistico.

I servizi/funzioni di nuova introduzione spaziano dalla gestione del verde pubblico, del demanio marittimo, del vincolo idrogeologico, dell'educazione degli adulti e dell'abbattimento delle barriere architettoniche, ecc.. Innovativa è l'introduzione, nell'area H, della gestione associata dell'ufficio unico, sorto dall'esigenza di garantire un supporto giuridico alle gestioni associate attivate all'interno del livello ottimale.

I servizi/funzioni incentivabili sono in tutto 64, suddivisi in 8 aree tematiche.

Tabella 1.3
AREE TEMATICHE DEI SERVIZI/FUNZIONI OGGETTO DI INCENTIVAZIONE

-
- A. AMMINISTRAZIONE GENERALE
 - B. TERRITORIO
 - C. POLIZIA LOCALE
 - D. ISTRUZIONE PUBBLICA E DIRITTO ALLO STUDIO
 - E. SETTORE CULTURALE E RICREATIVO
 - F. SOCIALE
 - G. SVILUPPO ECONOMICO
 - H. ALTRO
-

Fonte: Regione Toscana

L'incremento dei servizi/funzioni ha riguardato indistintamente tutte le aree tematiche ma, in particolare, quella inerente l'amministrazione generale e l'uso del territorio: sono quindi le aree delle funzioni/servizi "indispensabili", quelle interessate da un maggiore ampliamento e da un maggior livello di dettaglio. Esse impegnano spesso in maniera consistente, i bilanci comunali, specie quelli dei comuni più piccoli che avendo un bacino di utenza limitato, difficilmente possono raggiungere economie di scala, assorbendo risorse che potrebbero essere destinate alla gestione di servizi cosiddetti "meritori", quali quelli sociali e culturali.

A ogni servizio/funzione viene attribuito un punteggio che varia in base alle diverse scelte politiche di incentivazione e di sostegno alle aggregazioni sovracomunali che stabiliscono anche il livello minimo di integrazione necessario per ottenere il contributo richiesto alla Regione. Nella maggior parte dei casi i punti-servizio sono uguali a 1: fanno eccezione la gestione associata dell'ufficio unico per il supporto delle gestioni associate e dell'ufficio tecnico e le associazioni di servizi/funzioni che raggiungono un maggiore grado di

integrazione, premiate con un punteggio più alto.

La Regione ha inoltre recentemente provveduto a indicare dettagliatamente i procedimenti amministrativi, le attività e i servizi che, sulla base di quelli previsti nelle leggi nazionali e regionali di settore, devono essere compresi in ogni servizio/funzione associata¹⁰.

1.3 I contributi erogati dal 2002 ad oggi

Dall'emanazione della L.R. n. 40 gli enti associati hanno avanzato annualmente la richiesta dei contributi forfetari o annuali.

Tabella 1.4 ATTI AMMINISTRATIVI RELATIVI ALLA DETERMINAZIONE DEI TERMINI PER LA PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE DI CONTRIBUTO E ALL'EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI		
Anno di emanazione	Atto amministrativo	Oggetto
2002	Delibera G.R. 26 aprile n. 422	Termini per la presentazione delle domande di contributo forfetario (31 ottobre 2002).
	Decreto Dirig. 12 dicembre 2002 n. 7003	Concessione del contributo forfetario iniziale.
2003	Decreto Dirig. 11 dicembre 2003 n. 7730	Concessione del contributo annuale.
2004	Decreto 14 maggio 2004 n. 2732	Termini per la presentazione delle domande di contributo annuale (30 ottobre 2003) e forfetario (26 luglio-30 ottobre 2003), prorogati all' 8 novembre dal decreto n. 6105/2004.
	Decreto Dirig. 23 agosto 2004 n. 4740	Concessione del contributo forfetario.
	Decreto Dirig. 15 dicembre 2004 n. 7847	Concessione del contributo forfetario e annuale.
2005	Decreto Dirig. 24 marzo 2005 n. 1686	Termini per la presentazione delle domande di contributo forfetario (15 giugno-30 settembre 2005) e annuale (30 settembre 2005).
	Decreto 9 agosto 2005 n. 4429	Concessione e liquidazione del contributo forfetario iniziale ai sensi della deliberazione del Consiglio Regionale 17 dicembre 2003, n. 225.
	Decreto 29 novembre 2005 n. 6784	Concessione dei contributi in favore delle gestioni associate di cui alla L.R. n. 40/01 e dei contributi in favore dei piccoli in situazione di maggior disagio di cui all'art. 4 della L.R. n. 39/04.

Fonte: Regione Toscana

La Regione ha stanziato, per incentivare l'avvio e la prosecuzione delle gestioni associate, 12.548.741,40 €.

I contributi sono versati secondo criteri che tengono conto del numero di comuni interessati e del numero di funzioni/servizi associati (per i contributi forfetari), della densità demografica e della tipologia di funzioni/servizi (per i contributi annuali). Sono quindi premiati gli enti che hanno attivato il maggior numero di gestioni.

¹⁰ Vedi testo coordinato della D.G.R. n. 238 del 2004 con la D.G.R. n. 601 del 2004.

Tabella 1.5
CONTRIBUTI REGIONALI PER LE G.A. 2002-2005

Anno	Contributi (€)
2002	3.098.741,40
2003	3.100.000,00
2004	3.100.000,00
2005	3.250.000,00
TOTALE	12.548.741,40

Fonte: Regione Toscana

I contributi più elevati sono quelli ricevuti dai livelli ottimali della Lunigiana, dell'Amiata Grossetano, della Garfagnana sud, del Mugello, del Casentino della Garfagnana nord che, negli anni 2002-2005, hanno superato i 500.000 €.

Tabella 1.6
CONTRIBUTI 2002-2005 PER LIVELLO OTTIMALE

Livello ottimale	Totale contributi L.R. 40/2001 (€)	Livello ottimale	Totale contributi L.R. 40/2001 (€)
Lunigiana	769.830,40	Chianti Fiorentino	300.000,00
Amiata Grossetano	589.410,43	Chianti Senese	299.357,27
Garfagnana sud	551.948,64	Colline metallifere	271.185,93
Mugello	528.259,21	Lunigiana nord	259.440,05
Casentino	520.832,26	Pratomagno	258.400,00
Garfagnana nord	506.071,12	Area Pistoiese	241.601,52
Valdera	497.392,89	Circondario Empolese	238.005,20
Crete Senesi	472.352,18	Alta Val di Chiana Senese	235.963,60
Casentino sud	463.683,88	Colline del Fiora	217.623,40
Cetona	462.379,11	Alta Val di Cecina	189.408,74
Val di Bisenzio	459.919,13	Valdarno superiore nord	176.172,59
Montagna Fiorentina	457.321,15	Val di Nievole est	158.417,13
Media Valle del Serchio	454.736,53	Siena	157.529,69
Amiata Val d'Orcia	451.620,17	Val di Pecora	155.874,53
Valtiberina	431.077,25	Bassa Val di Cecina	150.146,79
Appennino pistoiese	413.948,31	Area livornese	140.000,00
Isola d'Elba	397.335,93	Valdarno	136.000,00
Circondario Val di Cornia	339.840,78	Valdarno inferiore	129.526,36
Val di Merse	325.568,89	Area Grossetana	-

Fonte: Regione Toscana

A partire dal 2006 inoltre la Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, ANCI, UNCEM, UPI, ha ridisciplinato i criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo intercomunale. Con una intesa¹¹ sono state definite le regole generali per il riparto dei contributi per

¹¹ Intesa della Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, ANCI, UNCEM, UPI del 28 luglio 2005 e del 1 marzo 2006.

le gestioni associate di comunità montane, unioni di comuni a favore delle Regioni che abbiano adottato proprie discipline di incentivazione nel rispetto di alcuni criteri generali: a) assenza di limiti temporali all'incentivazione, b) previsione di meccanismi di premialità per le unioni e comunità montane, c) effettività dell'esercizio associato, d) ripartizione delle risorse in base al numero e alla qualità delle funzioni/servizi.

Per le Regioni che non rispettano i requisiti generali si applica, in via sussidiaria, la disciplina di cui al D.M. 289/04 (che ha modificato il D.M. 318/00).

I contributi sono erogati:

1. direttamente dallo Stato in 2 casi:
 - 1.1 per le fusioni: secondo criteri aggiornati annualmente Ministero dell'Interno in base all'effettiva dimensione del fenomeno;
 - 1.2 per l'esercizio associato di funzioni/servizi di competenza esclusiva dello Stato nella misura del 15% del complesso delle risorse stanziato per l'associazionismo.
2. a ciascuna Regione secondo certi criteri di ripartizione per l'anno 2006. In base ad essi, la Toscana riceverà il 5,44% dei contributi statali destinati ad unioni e comunità montane.

A ciascuna Regione spettano inoltre le risorse che lo Stato destina alla generalità delle forme associative (senza vincoli di destinazione specifica per le comunità montane e le unioni di comuni) che sono calcolate in proporzione alla popolazione regionale.

Le Regioni destinatarie di tali contributi sono individuate ogni anno dalla Conferenza Unificata tra quelle le cui discipline normative corrispondono ai requisiti per la gestione regionale delle risorse statali.

2. LE GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE IN TOSCANA

2.1 I livelli ottimali

Con l'emanazione del Programma di Riordino Territoriale può dirsi completata la mappatura degli enti associati in Toscana.

L'intero territorio regionale risulta suddiviso in *livelli ottimali* selezionati all'interno di più ampi *ambiti territoriali*. Questi ultimi, come già ricordato in precedenza, sono quelli riconosciuti da altre leggi di settore (comunità montane, sel, circondari) deputati alla programmazione, organizzazione e gestione di servizi e ripartiti in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio e alla tipologia di funzioni/servizi da esercitare.

Le nuove esperienze associative vengono a inserirsi in territori in cui si è già strutturato un governo di servizi e funzioni con il coinvolgimento di più comuni. Il risultato è quindi una fitta trama di rapporti tra le varie realtà locali che hanno portato all'istituzione di enti sovracomunali deputati alla gestione di servizi e funzioni che spaziano in più campi (economici, culturali, sociali, di stretta amministrazione, ecc).

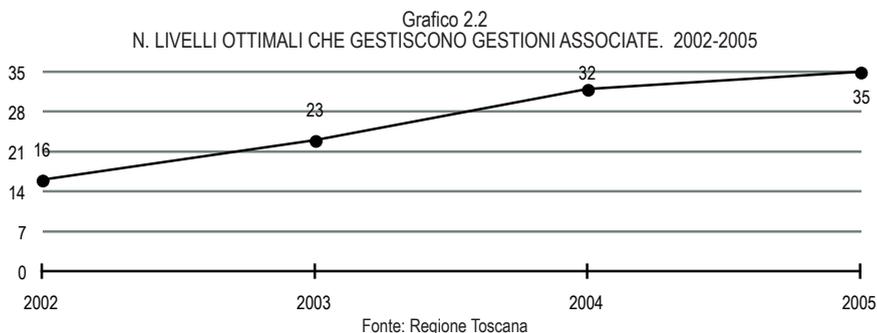
Tabella 2.1
CARATTERISTICHE DEI LIVELLI OTTIMALI. 2005
N. di comuni, popolazione, n. di servizi

Numero minimo di comuni per associazione	2
Numero massimo di comuni per associazione	14
Popolazione minima per associazione	11.000
Popolazione media per associazione	43.000
Popolazione massima per associazione	170.000
Numero minimo di servizi per associazione	5
Numero medio di servizi per associazione	15
Numero massimo di servizi per associazione	33

Fonte: Iripet

I livelli ottimali costituiti in Toscana sono 49, oltre alle 34 zone socio-sanitarie.

È necessario tuttavia distinguere tra i livelli ottimali costituiti solo formalmente e quelli che hanno già attivato gestioni associate. Questi ultimi sono progressivamente aumentati in misura considerevole: erano infatti soltanto 16 nel 2002, 23 nel 2003, 32 nel 2004, fino agli attuali 35 nel 2005.



I livelli ottimali che non hanno attivato gestioni associate sono 14¹² e appartengono alle province di Arezzo (Val di Chiana Aretina, Val d'Ambra) di Lucca (Alta Versilia, Area Lucchese), di Pisa (Area Pisana centro, Area Pisana nord), di Grosseto (Area Grossetana, Area Grossetana sud e Isola del Giglio) e di Prato (Area Pratese-Montalbano, Area Pistoiese-Pratese).

Tabella 2.3
ELENCO LIVELLI OTTIMALI CHE HANNO ATTIVATO GESTIONI ASSOCIATE

Livelli Ottimali	Gestioni Attivate	Livelli Ottimali	Gestioni Attivate
Alta Val di Cecina	X	Colline del fiore	X
Alta val di Chiana senese		Colline metallifere	X
Alta Versilia		Crete senesi	X
Amiata grossetano	X	Garfagnana nord	X
Amiata Val d'Orcia	X	Garfagnana sud	X
Appennino pistoiese	X	Isola d'elba	X
Area fiorentina		Lunigiana	X
Area grossetana		Media valle del Serchio	X
Area grossetana sud e isola del Giglio		Montagna fiorentina	X
Area livornese	X	Mugello	X
Area Lucchese		Pratomagno	X
Area pisana centro		Siena	X
Area pisana nord		Val d'Ambra	
Area pistoiese	X	Val di Bisenzio	X
Area pistoiese - pratese		Val di Chiana aretina	X
Area pratese - montalbano		Val di Merse	X
Area val d'elsa		Val di Nievole est	
Bassa Val di Cecina		Val di Nievole ovest	X
Casentino	X	Val di Pecora	X
Casentino sud	X	Valdarno	X
Cetona	X	Valdarno inferiore	X
Chianti fiorentino	X	Valdarno superiore nord	X
Chianti senese	X	Valdera	X
Circondario empolese	X	Valtiberina	X
Circondario Val di Cornia	X		

Fonte: Regione Toscana

¹² Non consideriamo nell'elenco dei livelli ottimali che gestiscono gestioni associate, la Bassa Val di Cecina che pur avendo negli anni dal 2002 al 2004 attivato gestioni associate grazie ai contributi della L.R. n. 40 resta temporaneamente "sospesa" per il 2005 non avendo presentato la richiesta di contributo alla Regione.

I comuni inseriti nei livelli ottimali previsti dal PRT sono complessivamente 261 dei 287 toscani. Si tratta della totalità dei comuni più piccoli, con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e di quasi l'80% di quelli più grandi (fino a 30.000 abitanti). Può dirsi pertanto rispettato l'obiettivo principale dell'intervento normativo regionale di incentivare i comuni che presentano maggiori difficoltà nella gestione dei servizi pubblici che spesso sono proprio quelli di più piccole dimensioni demografiche.

La distribuzione geografica dei livelli ottimali copre tutte le province toscane anche se non integralmente: le aree non coperte dai livelli ottimali riguardano principalmente le province di Firenze (con 8 comuni) e di Arezzo (con 5 comuni), oltre a 3 province costiere (Grosseto, Lucca, Massa Carrara) per un totale di 8 comuni. A questi si aggiungono Pisa, Prato e 3 comuni della provincia di Pistoia. I 25 comuni che restano al di fuori dell'elenco hanno tutti una popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

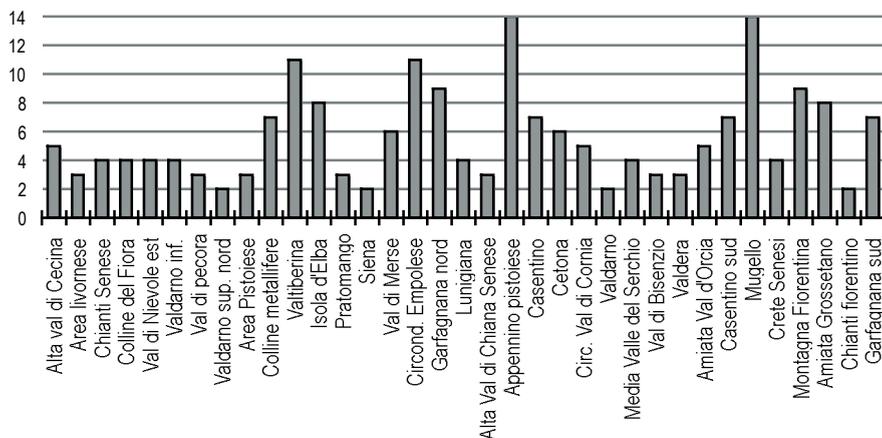
Tabella 2.4
COMUNI NON COMPRESI NEI LIVELLI OTTIMALI PREVISTI DAL PRT

Provincia	Comune
AR	Arezzo
	Castiglion Fiorentino
	Cortona
	Montevarchi
	Terranuova Bracciolini
FI	Calenzano
	Campi Bisenzio
	Firenze
	Lastra a Signa
	Scandicci
	Sesto Fiorentino
GR	Grosseto
	Orbetello
LU	Camaione
	Massarosa
	Viareggio
MS	Carrara
	Massa
	Montignoso
PI	Pisa
PO	Prato
PT	Montecatini Terme
	Pescia
	Serravalle pistoiese

Fonte: Regione Toscana

I comuni coinvolti nelle gestioni associate nei 35 livelli ottimali sono invece 191. Ognuno di essi comprende in media 5,6 comuni: si va infatti dalla Lunigiana e dalla Valdera (che sono i più ampi con 14 comuni), al Valdarno Superiore Nord, a Siena, al Chianti Fiorentino e al Valdarno (che ne hanno soltanto 2).

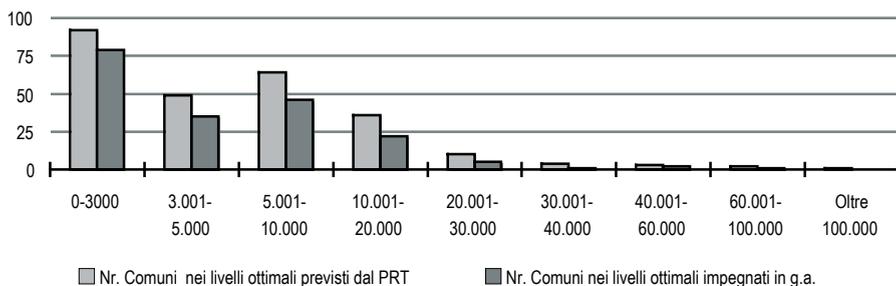
Grafico 2.5
NUMERO COMUNI PER LIVELLO OTTIMALE CHE GESTISCE G.A.



Fonte: Regione Toscana

Si tratta in prevalenza (80%) di comuni piccolissimi (con meno di 3.000 abitanti) e medio-piccoli (con meno di 10.000 abitanti) (70% circa).

Grafico 2.6
POPOLAZIONE DEI COMUNI TOSCANI INSERITI NEI LIVELLI OTTIMALI PREVISTI DAL PRT E DI QUELLI CHE GESTISCONO SERVIZI ASSOCIATI, DIVISA PER CLASSI DEMOGRAFICHE



Fonte: Regione Toscana e censimento Istat 2001

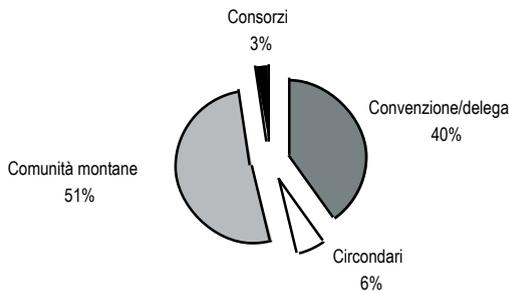
2.2 Le forme associative

Il livello ottimale nasce dal libero accordo degli amministratori che hanno scelto la forma associativa più idonea alla loro realtà locale sulla base delle soluzioni offerte dalla L.R. n. 40 (comunità montana, consorzio, unione

e fusione di comuni, circondario, convenzione o delega a uno dei comuni compresi nel livello ottimale).

I livelli ottimali costituiti nei quali sono già operative gestioni associate, coinvolgono i territori di 18 comunità montane (rispetto alle 20 presenti in Toscana)¹³, di 2 circondari (Empolese e Val di Cornia) e di un consorzio (Valdera). È importante sottolineare il consistente apporto, in termini di presenza, delle comunità montane in relazione al ruolo che l'associazionismo può svolgere per lo sviluppo di queste aree che spesso presentano maggiori criticità legate alla propria conformazione geo-morfologica.

Grafico 2.7
FORME ASSOCIATIVE ATTIVATE IN BASE ALLA L.R. 40/01



N.B.: la comunità montana della Garfagnana è suddivisa in due livelli ottimali
Fonte: Regione Toscana

Box 2.1

IL CONSORZIO DELLA VALDERA

La Valdera è l'unico livello ottimale in Toscana che si è costituito in forma di consorzio. Esso è formato da 14 comuni molto diversi per dimensione demografica e territoriale (in particolare Chianni e Lajatico che hanno rispettivamente circa 1.500 e 1.400 abitanti). Attraverso la formula consorziale, la collaborazione tra i comuni si esprime riducendo del 20% il peso del fattore dimensionale dei due comuni minori al momento della ripartizione degli oneri della gestione associata tra i comuni consorziati. Il vantaggio che viene riconosciuto a questa modalità associativa è di rafforzare la logica associativa e le potenzialità di integrazione dei servizi, che risulterebbe più vincolata nel caso di associazioni coordinate da un ente capofila. Partendo dalla aggregazione di più servizi/funzioni comunali si è giunti a costruire una struttura organizzativa solida che ha tuttavia determinato un forte distacco rispetto agli enti che lo compongono (si parla di "settimo comune"). Per evitare questo rischio di attivare un nuovo ente locale e ricondurre il consorzio a un ruolo di "centro servizi" sono state avviate varie misure tra cui: costituzione di una struttura aperta al contributo e alla collaborazione di altri enti, rafforzamento della comunicazione tra gli enti (diffusione di sintesi mensili dei risultati delle varie attività). L'obiettivo principale del consorzio rimane dunque quello di rafforzare il presidio operativo del consorzio sui servizi.

All'interno di uno stesso livello ottimale i servizi/funzioni associati possono essere esercitati attraverso più e diverse forme associative (per cui non è detto

¹³ Restano fuori delle gestioni associate, la Comunità montana dell'Alta Versilia e dell'Area lucchese.

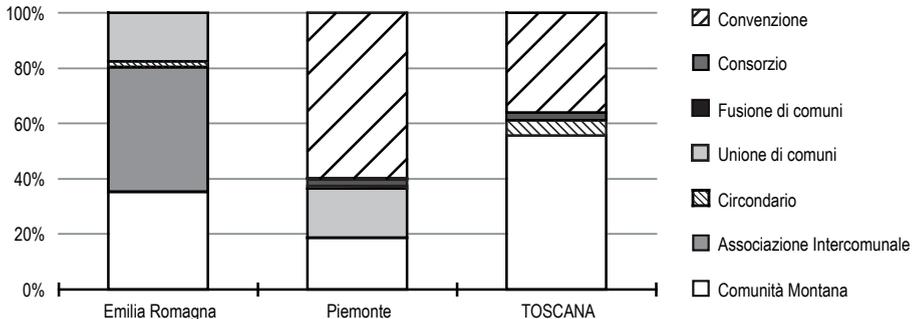
che tutti i servizi/funzioni associati esercitati all'interno del livello ottimale vengano svolti in forma associata tramite, ad esempio, la sola comunità montana o il solo circondario).

Box 2.2

UN CONFRONTO CON ALTRE REGIONI

È interessante evidenziare le diverse scelte associative che sono state compiute in altre regioni che hanno avviato un programma di riordino territoriale. Possiamo prendere come riferimento l'esperienza dell'Emilia Romagna e del Piemonte che hanno avviato un percorso associativo, di pari passo con la Toscana, rispettivamente con la L.R. 11/01 e la L.R. 44/00.

FORME ASSOCIATIVE DI COMUNI FINANZIATE DALLE LEGGI DI INCENTIVAZIONE REGIONALI NELLE 3 REGIONI. 2000-2005



Fonte: rispettivamente Regione Piemonte, Toscana, Emilia Romagna

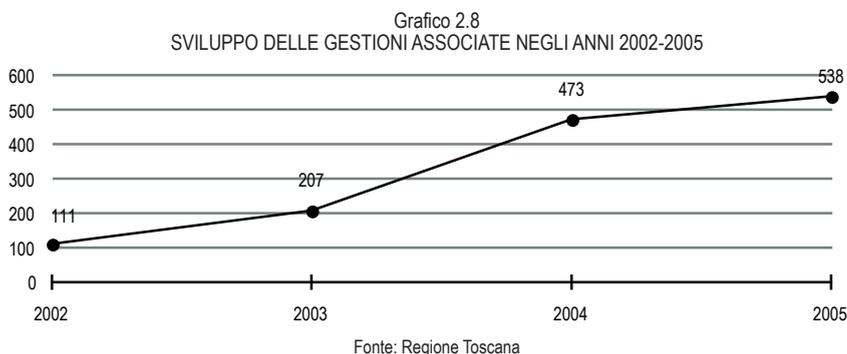
Il grafico qui riportato mostra come al di là di forme associative comuni quali la convenzione la comunità montana, il consorzio, il circondario, vi siano elementi che caratterizzano le due regioni e che sono assenti in Toscana, quali:

- La presenza delle associazioni intercomunali. Si tratta di uno strumento ideato dalla Regione Emilia Romagna per rafforzare il modello convenzionale individuato dalla legge nazionale, grazie alla creazione di una forma stabile e permanente di coordinamento tra i vari Enti associati. Sono costituite mediante l'approvazione di un atto costitutivo e di un regolamento a maggioranza assoluta da parte dei comuni che vi aderiscono. Non hanno personalità giuridica, in quanto si tratta più semplicemente di una forma di coordinamento tra i comuni che opera tramite convenzioni stipulate tra i comuni aderenti. I rapporti istituzionali e finanziari sono affidati a un comune capofila dell'associazione. Hanno quindi una vocazione strettamente gestionale in quanto finalizzate all'unificazione delle strutture amministrative dei comuni. Molte associazioni intercomunali si stanno trasformando in unioni di comuni e stanno elaborando studi per valutare la fattibilità di questa trasformazione. In Toscana qualcosa di simile era stato fatto con le associazioni intercomunali che però sono state definitivamente soppresse nel 1991 in seguito all'entrata in vigore della L. 142/90 che ha introdotto una nuova disciplina delle forme associative. I livelli ottimali toscani si sono però ispirati nella loro definizione territoriale ai confini delle associazioni intercomunali.
- In Piemonte le comunità montane sono ulteriormente differenziate nelle comunità collinari istituite in base alla L.R. 16/00: possono costituirsi in comunità collinare i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti i cui territori siano classificati come totalmente o parzialmente collinari con delibera del Consiglio Regionale, che non facciano già parte di comunità montane. La maggior parte delle comunità collinari si è costituita come unione di comuni. Pertanto il totale delle unioni di comuni piemontesi, indicato nel grafico, comprende anche le comunità collinari.
- Tra le forme associative spicca l'assenza in Toscana delle unioni di comuni. La Toscana ha infatti avviato un programma di riordino territoriale preferendo forme associative più flessibili e più rispondenti alla necessità di valorizzare quelle già esistenti, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Le unioni sono invece numerose in Piemonte e in Emilia Romagna, come nel resto d'Italia: soprattutto al nord, probabilmente

per l'elevato numero di comuni molto piccoli. Le regioni che ne presentano il maggior numero sono infatti la Lombardia, il Piemonte e il Veneto. Stentano a decollare al centro e al sud, con l'eccezione del Lazio e della Sicilia. Complessivamente nel 2005 in Italia si contano 267 unioni di comuni (dati del Ministero dell'Interno). L'unione di comuni è un ente derivato, frutto di un'associazione di più comuni o della trasformazione di una comunità montana in unione. Gli organi dei singoli comuni coesistono con quelli dell'unione e deliberano limitatamente ai servizi/funzioni oggetto dell'unione stessa. Pertanto l'unione ha il vantaggio di dar vita a un ente autonomo dotato di propria personalità giuridica, che opera per le funzioni ad esso assegnate e diverse da quelle dei singoli enti, mostrandosi molto flessibile ma rispettoso dell'autonomia dei singoli comuni in quanto il modello istituzionale dell'unione è quello deliberato nello statuto da tutti i comuni che ne fanno parte.

2.3 I servizi/funzioni associati in Toscana

I servizi/funzioni associati ammontano attualmente a 538.



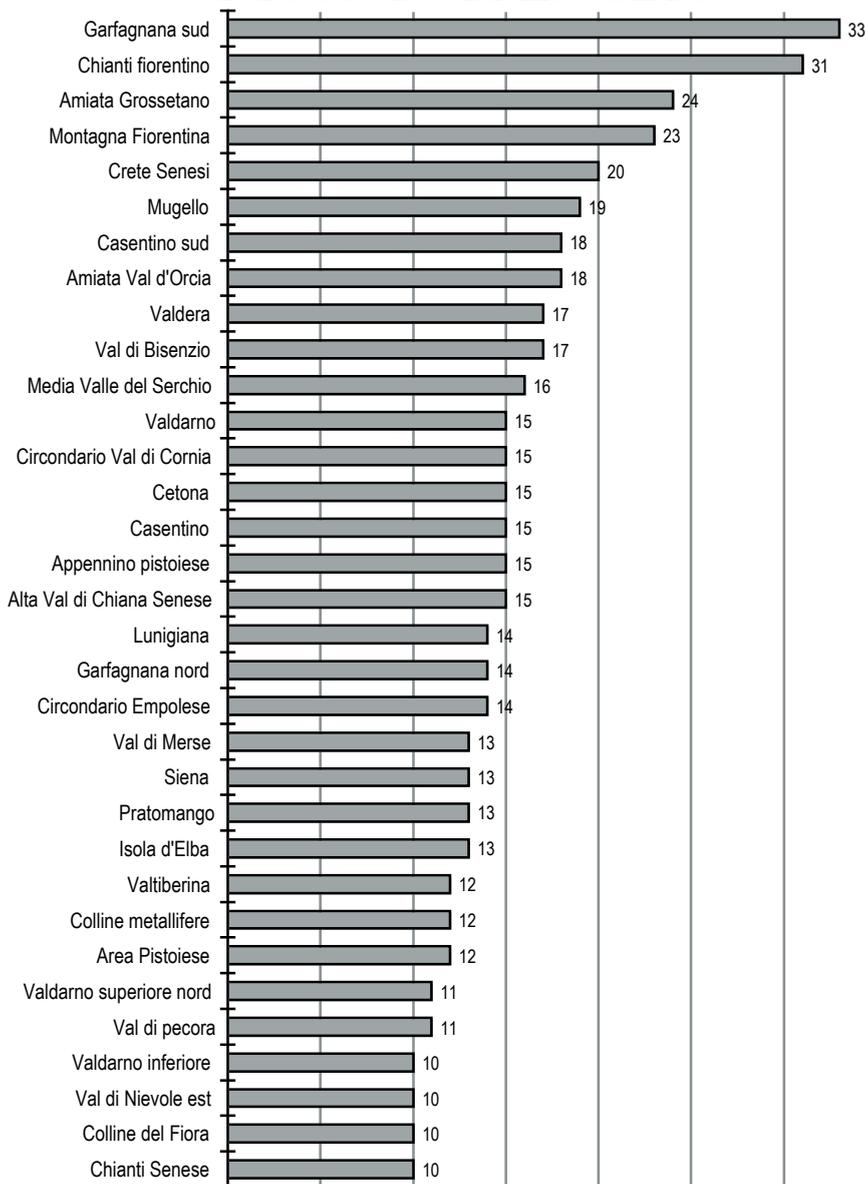
Dal 2002, grazie ai contributi versati in base alla L.R. n. 40, sono notevolmente incrementati (quasi 400 servizi/funzioni).

Ogni ente associato gestisce una media di 15,3 servizi/funzioni associate. Il più alto numero di gestioni associate è esercitato dalla Garfagnana sud, dal Chianti Fiorentino, dall'Amiata Grossetano, dalla Montagna Fiorentina e dalle Crete senesi che ne esercitano oltre 20.

È significativo il fatto che 17 dei 35 livelli ottimali abbiano già raggiunto e superato le 15 gestioni che il Programma di Riordino Territoriale poneva come obiettivo per il triennio 2003-2005.

La metà circa degli enti associati ha attivato le gestioni associate nel 2002, con il primo decreto per l'erogazione dei contributi emanato dalla Regione. Non può però dirsi vi sia una correlazione tra l'anno di attivazione dei servizi/funzioni associati e l'esercizio di un numero elevato di essi: vi sono enti che hanno deciso di avviarne parallelamente molti già al primo anno di gestione (ad esempio, l'Appennino Pistoiese ha attivato, nel 2004, 17 gestioni associate, il Chianti fiorentino nel solo anno 2005 ne ha attivate 30).

Grafico 2.9
N. SERVIZI ASSOCIATI GESTITI PER LIVELLO OTTIMALE. 2005



Fonte: Ipet su dati Regione Toscana

Tabella 2.10
ATTIVAZIONE DELLE GESTIONI ASSOCIATE NEGLI ENTI ASSOCIATI

Anno di attivazione	N. Enti associati attivati	Enti associati
2002	15	Circondario Val di Cornia, Garfagnana nord , Chianti Senese, Colline del Fiora , Cetona, Val di Merse, Media Valle del Serchio, Colline Metallifere, Amiata Val d'Orcia, Crete Senesi, Val di Bisenzio, Mugello, Lunigiana, Garfagnana sud, Amiata Grossetano
2003	7	Alta Val di Cecina, Alta Val di Chiana Senese, Valtiberina, Valdera, Casentino, Montagna Fiorentina, Casentino sud
2004	9	Valdarno inferiore, Circondario Empolese, Area Grossetana nord, Siena, Valdarno superiore nord, Val di Nievole est, Appennino pistoiese, Isola d'Elba, Area Pistoiese
2005	4	Chianti fiorentino, Area Livornese, Valdarno, Pratomagno.

Fonte: Regione Toscana

2.4

La ripartizione dei servizi/funzioni nelle aree tematiche di intervento

Le scelte associative degli enti locali si sono rivolte verso tutte le otto aree tematiche incentivabili, anche se emergono certe preferenze per alcune tipologie rispetto ad altre. Resta confermata la capacità degli enti associati di porsi come centri multifunzionali per la gestione di una pluralità di svariati servizi/funzioni comunali con modalità e forme innovative per molti di loro.

La sperimentazione della gestione associata nel campo sociale, piuttosto che in quello amministrativo o culturale, è una scelta compiuta liberamente in base alle strategie politiche e di sviluppo locale degli enti associati stessi (il sistema di attribuzione dei punti servizi-funzioni non è differenziato in base alla loro tipologia o al grado di importanza, sociale o economica, che rivestono in un ente amministrativo). Ugualmente, non si riscontrano particolari collegamenti tra la forma associativa prescelta (comunità montana, convenzione, ecc.) e la preferenza per la gestione associata di servizi di una certa area tematica.

Le aree tematiche che presentano il più elevato numero di gestioni sono quella dell'amministrazione generale (area tematica A) (che però è anche quella che presenta una più dettagliata ripartizione per tipologia di servizi e funzioni) e delle funzioni inerenti il territorio (area tematica B). Per ognuna di esse vi è stato un consistente incremento che è particolarmente significativo per l'area dell'amministrazione generale, per quella sociale e quella territoriale.

SPESA CORRENTE DEI COMUNI
Composizione percentuale

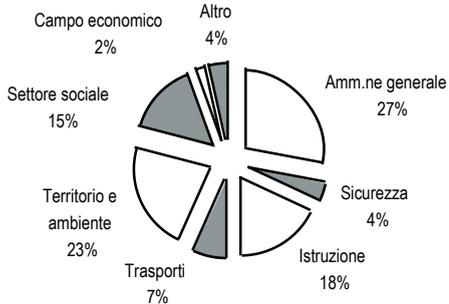
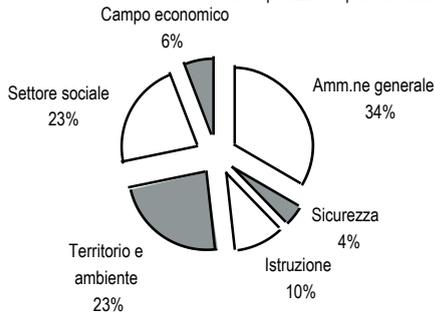


Grafico 2.11

GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE
Composizione percentuale



Fonte: Irpet

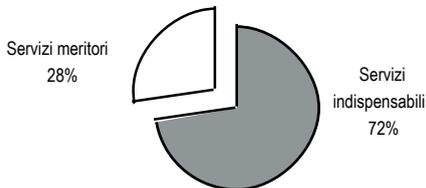
Tabella 2.12
NUMERO GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE NELLE 8 AREE DI INTERVENTO. 2002-2005

Aree tematiche	2002	2003	2004	2005	Incremento 2002-2005
A. AMMINISTRAZIONE GENERALE	37	54	127	153	116
B. TERRITORIO	25	44	97	107	82
C. POLIZIA LOCALE	1	3	8	19	18
D. ISTRUZIONE PUBBLICA E DIRITTO ALLO STUDIO	3	10	26	33	30
E. SETTORE CULTURALE E RICREATIVO	4	8	11	13	9
F. SOCIALE	15	42	83	103	88
G. SVILUPPO ECONOMICO	13	15	23	28	15
H. ALTRO	13	31	98	82	69
TOTALE	111	207	473	538	427

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana

Oltre il 70% dei servizi/funzioni sono “indispensabili”¹⁴, cioè relativi all’uso del territorio, alla polizia locale, all’amministrazione generale e all’area tematica H.

Grafico 2.13
RIPARTIZIONE TRA SERVIZI MERITORI E INDISPENSABILI. 2005



Fonte: elaborazione Irpet su dati Regione Toscana

¹⁴ Per una distinzione tra servizi meritori e indispensabili vedi Bindi (2005) § 2.9.

Le sole funzioni di amministrazione generale sono aumentate dal 2002 di 116 esperienze associative. L'incremento è facilmente comprensibile poiché si tratta di servizi che impegnano in maniera consistente i bilanci comunali specie dei comuni più piccoli e che sono maggiormente inclini al raggiungimento di economie di scala. L'incremento dei servizi meritori¹⁵ è stato meno consistente ma non per questo meno importante. Basti pensare alle numerose esperienze di gestione associata di servizi sociali (aumentate di ben 88 casi dal 2002 ad oggi) che interessano fasce deboli della popolazione (famiglie, anziani, portatori di handicap, stranieri) e della cui carenza risentono, in special modo, i piccoli comuni.

Tabella 2.14
NUMERO SERVIZI/FUNZIONI ASSOCIATI PER AREA TEMATICA IN ORDINE DECRESCENTE

Area tematica	N.	Area tematica	N.
A. Area tematica funzioni e servizi generali di amministrazione		D4. Servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	4
A6. Sviluppo risorse umane	28	D6. Servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	3
A16. I.S.E.E.	21	D5. Servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello intermedio di integrazione)	2
A4. Personale: trattamento economico	15	E. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore culturale e ricreativo	
A2. Personale: reclutamento e concorsi	14	E2. Biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	7
A5. Relazioni sindacali	14	E1. Biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello minimo di integrazione)	4
A21. S. informatici e telematici (livello avanz. di integrazione)	10	E3. Dei teatri e delle attività teatrali, delle attività culturali di rilevanza sovracomunale, delle funzioni e delle attività di valorizzazione del patrimonio locale	2
A3. Personale: trattamento giuridico	10	F. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore sociale	
A15. S. di informazione, comunicaz. e relazioni con il pubblico	9	F9. Procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	30
A20. S. informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	7	F1. Servizi e interventi in favore delle famiglie	15
A13. Controllo interno	6	F4. Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	13
A10. Appalti di lavori	4	F2. Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	13
A8. Strade comunali e verde pubblico	3	F3. Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	11
A11. Appalti di forniture e di servizi	2	F6. Servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	11
A12. S. economico finanziario	2	F5. Servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	8
A17. Entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)	2	F7. Servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione)	2
A18. ICI	2	F8. Funzioni e dei servizi comunali nell'area materno infantile	0
A7. Edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio	2	G. Area tematica funzioni e servizi attinenti lo sviluppo economico	
A14. ufficio tecnico	1	G1. Sportello unico per le attività produttive	15
A19. s. necroscopici e cimiteriali	1	G2. Funzioni in materia di turismo	13
A1. s. di anagrafe, stato civile, leva, elettorale	0	H. Altre funzioni e servizi rilevanti per l'incentivazione, che non concorrono al punteggio utile per la determinazione del livello minimo di integrazione	
A9. demanio marittimo	0	H1. Gestione, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate, il miglioramento della qualità dell'integrazione gestionale e delle forme associative, la promozione di ulteriori gestioni associate, la valutazione delle esperienze associative realizzate	26
B. Area tematica funzioni e servizi attinenti il territorio		H2. Ufficio del Difensore civico comunale	14
B5. Protezione civile	23	H7. Canili	11
B12. Catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	19	H3. Attività e interventi in materia di pari opportunità	9
B1. Funzioni di competenza dei comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (via)	15	H4. Servizio statistico (livello minimo di integrazione)	8
B8. Vincolo idrogeologico	15	H8. Mattatoi	7
B7. Catasto	10	H6. Servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	5
B10. Ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	7	H5. Servizio statistico (livello medio di integrazione)	2
B6. Sit e cartografia	6		
B4. Regolamento edilizio	4		
B9. Ufficio espropri (livello minimo di integrazione)	3		
B2. Piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali	2		
B3. Piani urbanistici attuativi	2		
B11. Sportello unico per l'edilizia	1		
C. Area tematica funzioni e servizi di polizia locale			
C2. polizia municipale (livello medio di integrazione)	9		
C3. polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	7		
C1. polizia municipale (livello minimo di integrazione)	3		
D. Area tematica funzioni, servizi e interventi attinenti l'istruzione pubblica e il diritto allo studio			
D3. servizi e interventi per l'educazione degli adulti	10		
D2. servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	8		
D1. servizi e interventi educativi per la prima infanzia	6		

Fonte: Regione Toscana

¹⁵ I servizi meritori sono quelli che rivestono un'importanza fondamentale dal punto di vista del benessere sociale di una comunità riguardando il sociale, l'educazione, l'istruzione.

Nell'area tematica (A) gli enti associati si sono orientati prevalentemente verso la gestione del personale e dell'I.S.E.E.; la protezione civile, nell'area (B), ha raggiunto ben 23 gestioni associate che consentono di avviare una programmazione a livello intercomunale affrontando esigenze (istituire l'ufficio di protezione civile, definire lo scenario dei rischi, predisporre i piani di emergenza) che difficilmente possono essere affrontate dai comuni singolarmente.

Nell'ambito dei servizi sociali, area tematica (F), un'ampia diffusione ha avuto la gestione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Tra i servizi e funzioni rilevanti per l'ottenimento dei contributi ma che non rientrano nelle categorie precedenti, notevole diffusione ha avuto il servizio H1 (ufficio unico per il supporto giuridico alle gestioni associate).

Infine, segnaliamo il forte apporto che il sistema contributivo avviato con la L.R. n. 40 ha dato all'istituzione degli uffici del difensore civico comunale (ad oggi se ne contano 14) permettendo la diffusione di questa figura che svolge un'importante funzione di tutela dei cittadini verso l'amministrazione pubblica, anche nei comuni che prima non erano in grado di attivarla.

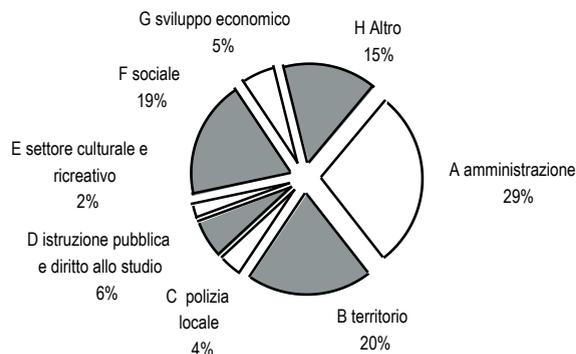
Sono soltanto 3 i servizi/funzioni non esercitati in forma associata in nessun livello ottimale: la gestione dell'anagrafe, stato civile e leva elettorale, la gestione del demanio marittimo e dei servizi sociali dell'area materno infantile.

Gli enti associati hanno preferito associarsi per gestire prevalentemente servizi/funzioni amministrative, territoriali e sociali.

- il 29% dei servizi/funzioni associati appartengono all'area amministrativa;
- il 20% a quella territoriale;
- il 19% a quella sociale.

In particolare, la netta preferenza per le due aree, amministrativa e territoriale, trova probabilmente una ragione nel forte impegno economico che questi servizi/funzioni comportano per i comuni più piccoli.

Grafico 2.15
DISTRIBUZIONE SERVIZI/FUNZIONI ASSOCIATI PER AREA TEMATICA



Fonte: Regione Toscana

Dall'analisi effettuata sui certificati dei conti consuntivi¹⁶ dei comuni toscani, nell'anno 2000, emergeva, infatti, che la destinazione principale della spesa corrente era quella per l'amministrazione generale (per il 29%), seguita da quella per i servizi/funzioni territoriali (23%). Inoltre, le spese per l'amministrazione generale subiscono maggiormente l'effetto di economie di scala e diminuiscono al crescere della dimensione demografica comunale, mentre quelle territoriali raggiungono i valori più bassi proprio in corrispondenza di una soglia di 10.000 abitanti, quella cioè, dei livelli ottimali.

È interessante notare come la diffusione dei servizi associati, a partire dal 2002, non sia avvenuta in modo indiscriminato ma si siano formate aree territoriali in cui si concentrano servizi/funzioni di una certa tipologia¹⁷. Queste aggregazioni sono significative poiché manifestano la volontà di specializzarsi nel loro esercizio, garantendo un maggiore livello di coordinamento con il coinvolgimento di tutti i comuni che vi partecipano.

Gli esempi dell'attivazione di queste aree omogenee sono numerosi in Toscana:

- per l'area tematica A: la Garfagnana sud esercita in forma associata 15 dei 21 servizi/funzioni di amministrazione generale incentivabili, la Val di Bisenzio ne esercita 11, il Chianti fiorentino 10, Siena e Crete senesi 7;
- per l'area tematica B: la Garfagnana sud e il Circondario della Val di Cornia esercitano 9 servizi/funzioni territoriali rispetto alle 12 previste, la Montagna fiorentina e la Lunigiana ne esercitano 6;
- per l'area tematica C: il Valdarno superiore nord, l'Alta Val di Chiana senese, l'Amiata Val d'Orcia, la Valdera, la Garfagnana nord, la Garfagnana sud e il Circondario empoiese, hanno deciso di aggregare tutte le funzioni di polizia municipale, costituendo un unico corpo operante per tutto il livello ottimale;
- per l'area tematica D: la Valdera, il Chianti fiorentino e il Casentino sud esercitano 4 servizi/funzioni, l'Amiata Grossetano 3;
- per l'area tematica E: l'Amiata Grossetano, la Media Valle, il Casentino sud e il Chianti fiorentino esercitano 2 servizi/funzioni;
- per l'area tematica F: il Valdarno inferiore, l'Amiata Grossetano, la Montagna fiorentina, Appennino pistoiese, l'Area livornese e il Chianti fiorentino esercitano 7 servizi/funzioni, mentre l'Area pistoiese, il Casentino, il Casentino sud, la Valtiberina e la Val di Pecora ne esercitano 6;
- il Casentino sud, il Chianti fiorentino e l'Amiata grossetano si sono specializzati nella gestione dei servizi socio-culturali e dell'istruzione, raggiungendo un elevato numero di servizi/funzioni nelle 3 aree tematiche (D), (E), (F);
- per l'area tematica G: 11 enti associati (Garfagnana sud, Valdarno superiore nord, Colline metallifere, Amiata Val d'Orcia, Colline del Fiora, Crete senesi, Valdera, Casentino, e Amiata grossetano, Pratomagno, Cetona),

¹⁶ Bindi, 2005.

¹⁷ Escludiamo da questo ragionamento l'area tematica H che prevede servizi e funzioni che non si prestano ad essere aggregati in una singola categoria.

esercitano entrambe le due funzioni attinenti lo sviluppo economico (turismo e attività produttive) previste per l'incentivazione.

La creazione di queste aree omogenee per la gestione diventa particolarmente significativa laddove si concentrano esperienze associative nel campo sociale. Questo dimostra infatti la volontà da parte di un'area vasta, com'è il livello ottimale, di dare una risposta concreta alla carenza di servizi che sono preposti a garantire un adeguato livello di benessere nelle aree più deboli maggiormente colpite dai fenomeni dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione. Del resto, la gestione di questi servizi rappresenta la difficoltà maggiore dei piccoli centri, principalmente a causa degli elevati costi fissi e delle scarse risorse economiche che ne consentono l'attivazione in condizioni di inefficienza.

Inoltre, la creazione di queste aree corrisponde con l'obiettivo della Regione di far coincidere i livelli ottimali con le zone socio-sanitarie operanti come centri per le attività, non solo di gestione dei relativi servizi, ma anche di programmazione, grazie all'incentivazione di comuni di un livello ottimale che rientrano in una certa zona socio-sanitaria.

2.5

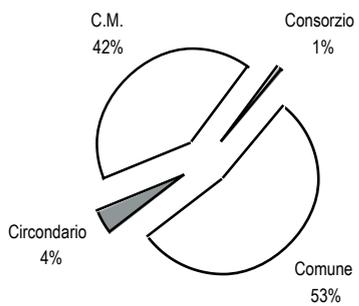
Le forme di gestione dei servizi associati

I rapporti giuridici tra gli enti di un livello ottimale possono essere i più diversificati e prevedere diversi livelli di responsabilità a carico dell'ente delegato alla titolarità della gestione, secondo quanto deliberato nei singoli atti di attribuzione.

Un elevato livello di integrazione nella gestione si ha nel caso in cui la convenzione o la delega comportino la creazione di un ufficio comune che opera con il personale degli enti associati in luogo degli stessi, eliminando così sovrapposizioni di strutture comunali¹⁸. Tra le varie possibilità associative offerte dalla normativa regionale (convenzione, delega alla comunità montana, unione di comuni, delega o uno dei comuni appartenenti al livello ottimale, consorzio, circondario e le altre forme associative deliberate dalla Giunta regionale), è preferita la convenzione/delega ai comuni, che sono impegnati nel 53% delle gestioni associate. Questi primi anni di incentivazione hanno inoltre riconfermato il ruolo di protagoniste delle comunità montane, titolari del 42% dei servizi/funzioni associati.

¹⁸ Il Programma di Riordino Territoriale ha posto qualche punto fermo sul contenuto minimo dell'esercizio di servizi /funzioni associate: non sono considerate associate le gestioni volte al mero coordinamento e alla programmazione di servizi e attività comunali; inoltre, mentre la delega a uno dei comuni del livello ottimale comporta sempre l'attribuzione di compiti decisori, agli uffici comuni possono essere attribuiti compiti istruttori (finalizzati alla predisposizione di provvedimenti che devono essere adottati dagli organi comunali) o compiti decisori (che comportano l'adozione di provvedimenti a rilevanza esterna). Quest'ultimi sono sempre attribuiti per l'organizzazione dei fattori produttivi per le gestioni dirette all'erogazione di servizi. La delibera 238/04 ha poi definito le singole attività inerenti il contenuto della gestione di ogni servizio/funzione.

Grafico 2.16
RIPARTO DELLE GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE TRA GLI ENTI RESPONSABILI



Fonte: Regione Toscana

Parte seconda

IL MONITORAGGIO DELLE GESTIONI ASSOCIATE

3. OBIETTIVI E METODO DEL MONITORAGGIO

3.1 Le ragioni del monitoraggio

La necessità di monitorare l'esercizio associato di servizi/funzioni è previsto dalla L.R. 40/01 che attribuisce alla Giunta regionale il compito di prevederne le modalità. Inoltre, la delibera della Giunta regionale n. 422 e il Programma di Riordino Territoriale pongono a carico degli enti associati il dovere di collaborare alle attività di monitoraggio predisposte dalla Regione.

L'attuazione del percorso associativo è quindi caratterizzata da un costante rapporto di collaborazione tra gli enti associati e la Regione, che partecipa con un meccanismo di incentivazione economica in favore di quelli che dimostrino l'effettiva realizzazione delle fasi attuative delle proposte associative elaborate. La trasmissione delle informazioni sull'attivazione delle esperienze si attua attraverso la predisposizione di una specifica documentazione che gli enti associati sono tenuti a presentare alla Regione fin dalla prima richiesta di contributo. Il mancato rispetto di tale obbligo comporta la revoca totale o parziale dei contributi.

Le gestioni associate devono, da un lato, rispettare i requisiti formali stabiliti a livello giuridico dalla Regione e, dall'altro, perseguire obiettivi di maggiore efficienza, efficacia, economicità dei servizi/funzioni comunali. Il monitoraggio dei risultati delle esperienze associative deve porsi su due diversi piani:

- il controllo degli atti normativi emanati dagli enti associati e richiesti dalla legge;
- la verifica dei risultati effettivamente raggiunti attraverso la gestione associata.

Certamente, ai fini della verifica della validità dell'azione regionale, è quest'ultimo aspetto quello più interessante.

Il monitoraggio fino ad oggi realizzato è solo la prima tappa di un percorso che richiede continui adeguamenti e aggiornamenti e che deve essere realizzato periodicamente poiché soltanto attraverso un confronto intertemporale di indicatori di efficienza ed efficacia è possibile valutare dinamicamente i risultati realizzati dagli enti locali.

L'emersione delle criticità e dei vantaggi dell'associazionismo costituisce un essenziale punto di partenza per contribuire all'individuazione delle soluzioni più confacenti allo sviluppo dei servizi associati. I livelli ottimali sono, infatti, una forma organizzativa di recente costituzione e perciò in suscettibile di evoluzione, anche se alcuni di essi vantano già un'esperienza quadriennale e altri ancora avevano sperimentato iniziative associative in varie forme prima dell'entrata in vigore della L.R. 40/01.

3.2

Il metodo utilizzato

Il monitoraggio realizzato nel 2005 ha considerato come universo di riferimento gli enti che si sono associati per gestire una pluralità di servizi/funzioni comunali. L'idea è quella di verificare quanto essi abbiano effettivamente avviato le esperienze introducendo (e diffondendo) nei propri organi e uffici una "cultura dell'associazionismo" e quanto questa si sia eventualmente radicata. Si adotta pertanto una visione più ampia e trasversale degli effetti prodotti dall'avvio del percorso associativo, finalizzata a valutare non solo i risultati quantitativi delle azioni, ma anche quelli qualitativi che esprimono la capacità di innovare le forme della governance del territorio locale.

Il monitoraggio mira a far emergere i punti di forza e debolezza riscontrati:

- in primo luogo, nell'organizzazione dei servizi: portando a una semplificazione nelle fasi di programmazione e regolazione di servizi che solitamente richiedono la collaborazione tra più livelli istituzionali;
- in secondo luogo, nella loro erogazione: l'utilità delle gestioni dipende dal raggiungimento di economie di scala che consentono di attuare una riduzione dei costi amministrativi e di gestione. I risparmi ottenuti dal lato della spesa rappresentano l'aspetto più significativo dell'associazionismo poiché offrono la possibilità di destinare i risparmi di gestione ad usi alternativi, quali l'attivazione di nuovi servizi o la maggiore estensione di quelli già presenti sul territorio ma non sufficienti a rispondere in modo adeguato alla domanda di servizi da parte dei cittadini.

Allo scopo di rilevare informazioni su come le gestioni associate abbiano avuto luogo e con quali effetti, è stato predisposto un questionario, rivolto ai livelli ottimali che si sono costituiti in Toscana negli ultimi anni, che raccoglie sia informazioni di tipo qualitativo che quantitativo su quanto sperimentato dagli enti.

- *Gli enti oggetto del monitoraggio*

Oggetto della rilevazione sono i 35 livelli ottimali costituiti in Toscana dal 2001 al 2005 e nei quali operano gestioni associate nei vari ambiti di intervento previsti dalla Legge Regionale.

I destinatari delle schede di monitoraggio sono i responsabili dell'ufficio comune di supporto giuridico alle gestioni associate oppure i segretari o i direttori generali dell'ente responsabile della gestione¹⁹. Si tratta in tutto di 82 soggetti.

¹⁹ I suddetti "uffici unici" svolgono una funzione di "supporto alle gestioni associate attivate, di miglioramento della qualità dell'integrazione gestionale e delle forme associative, di promozione di ulteriori gestioni associate e di valutazione delle esperienze associative realizzate". Ad essi sono assegnati importanti compiti di studio e di ricerca sulle gestioni associate svolte nell'ente associato oltre che di verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede politica e delle strategie da attuare per superare le eventuali criticità tecniche e giuridiche riscontrate nel corso della gestione. Si comprende pertanto l'importante apporto che questi uffici possono fornire nella valutazione dello stadio di sviluppo delle gestioni associate e nel cogliere quelle criticità o al contrario quei punti di forza, che incidono sulla realizzazione degli obiettivi programmatici fissati in sede politica per garantire servizi efficienti ed efficaci. È vero però che tali uffici unici sono di recente costituzione (2004) e che pertanto non tutti hanno ancora messo a punto una propria metodologia per la valutazione delle gestioni associate attivate nell'ente a cui appartengono. Inoltre soltanto 14 degli enti associati hanno provveduto a costituire tali uffici.

Tabella 3.1

ENTI RESPONSABILI DELLE GESTIONI ASSOCIATE DESTINATARI DEL MONITORAGGIO PER LIVELLO OTTIMALE

Livelli ottimali	Enti responsabili delle g.a.	Livelli ottimali	Enti responsabili delle g.a.
Lunigiana	C.M. Lunigiana Licciana Nardi	Alta Val di Chiana Senese	Sinalunga Torrita di Siena
Garfagnana nord	Camporgiano C.M. Garfagnana		Trequanda C.M. Cetona
Garfagnana sud	C.M. Garfagnana Castelnuovo di Garfagnana	Crete Senesi	Asciano Buonconvento
Media Valle del Serchio	Galliciano Barga C.M. Media Valle del Serchio		Monteroni d'Arbia Rapolano Terme San Giovanni d'Asso
	Borgo a Mozzano Coreglia Antelminelli	Siena	Siena
	Fabbriche di Vallico	Casentino	C.M. Casentino
Valdarno Inferiore	San Miniato	Casentino sud	Capolona
	Montopoli in Val d'Arno	Valtiberina	C.M. Valtiberina
Valdera	Consorzio Alta Valdera Pontedera	Montagna Fiorentina	Dicomano C.M. Montagna Fiorentina
Alta Val di Cecina	C.M. Alta Val di Cecina Pomarance		Pontassieve Reggello
	Volterra	Valdarno Superiore nord	Incisa in Val d'Arno Rignano sull'Arno
Circondario Val di Cornia	Campiglia Marittima Circondario Val di Cornia		Figline Valdarno
Isola d'Elba	Campo nell'Elba Marciana	Mugello	C.M. Mugello
	C.M. Arcipelago	Circondario Empolese	Borgo San Lorenzo San Marcello Empolese
	Capoliveri		Montaione
	Portoferraio	Val di Bisenzio	Montelupo Fiorentino Cantagallo
	Rio Marina		Vaiano
	Rio nell'Elba	Val di Nievole est	C.M. Val di Bisenzio Lamporecchio
Val di Pecora	Follonica		Monsummano Terme
Colline Metallifere	C.M. Colline Metallifere	Appennino Pistoiese	C.M. Appennino Pistoiese
Colline del Fiora	C.M. Colline del Fiora		C.M. Appennino Pistoiese
Amiata Grossetano	C.M. Amiata Grossetano	Area Pistoiese	Pistoia
Cetona	C.m. Cetona		Sambuca Pistoiese
Amiata Val d'Orcia	Abbadia San Salvatore Castiglione d'Orcia	Area Livornese	Livorno
	C.M. Amiata Val d'Orcia	Chianti Fiorentino	Barberino Val d'Elsa
Chianti Senese	Castellina in Chianti Castelnuovo Berardenga	Valdarno	Tavarnelle Val di Pesa San Giovanni Valdarno
	Gaiole in Chianti		Cavriglia
	Radda in Chianti	Pratomagno	C.M. Pratomagno
Val di Merse	C.M. Val di Merse Sovicille		

Fonte: Irpet

- *Il questionario inviato agli enti associati*

Il questionario è composto di 27 domande, prevalentemente a risposta semichiusa (risposte chiuse con richiesta di specificazioni) ed è suddiviso in 5 parti:

1° PARTE: è volta a valutare l'organizzazione dei servizi/funzioni associati e prende in considerazione:

I. l'impatto organizzativo delle gestioni associate (i piani e programmi di intervento elaborati, gli obiettivi della programmazione comune,

- la regolamentazione dei servizi associati); i problemi riscontrati nell'organizzazione interna del servizio e nel rapporto tra gli enti che partecipano alla gestione; le modalità con cui si garantisce il coordinamento tra gli uffici associati e tra questi e gli uffici comunali preesistenti all'avvio della gestione associata;
- II. le strategie finalizzate a garantire una migliore razionalizzazione del personale impiegato nelle gestioni associate e a consentirne la professionalizzazione e specializzazione;
- 2° PARTE: prende in considerazione l'erogazione dei servizi associati, analizzandone il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficacia ed efficienza, facendone emergere le criticità. Questa parte si divide a sua volta in 3 sezioni:
- I. la prima riguarda l'efficienza dei servizi associati; si analizzano gli obiettivi realizzati dalla gestione associata in termini di riduzione dei tempi medi di espletamento dei procedimenti amministrativi, di avvio di nuove iniziative e nuovi interventi o di loro estensione a un numero maggiore di utenti, acquisto di strumenti, mezzi, immobili necessari per la gestione associata; l'eventuale diminuzione dei costi a carico dell'utente in particolare dei servizi a domanda individuale;
- II. la seconda parte valuta il grado di diffusione dei servizi associati, inteso sia come attivazione di nuovi servizi sia come espansione di servizi già presenti in qualcuno dei comuni associati,
- III. la terza parte valuta, infine, se vi è stato un miglioramento della qualità dei servizi associati;
- 3° PARTE: evidenzia i benefici direttamente ottenuti dai cittadini dall'avvio delle gestioni associate, valutabili anche attraverso una riduzione del numero di reclami ricevuti dagli uffici comunali;
- 4° PARTE: individua se siano stati elaborati, da parte degli stessi enti associati, strumenti per il monitoraggio delle gestioni associate e se siano stati conseguentemente predisposti dei reports;
- 5° PARTE: traccia un quadro riassuntivo delle criticità e opportunità della gestione associata. Si considera, infine, se l'avvio della gestione associata abbia reso possibile attivare finanziamenti provinciali, regionali o europei (diversi dai finanziamenti previsti dalla L.R. 40/01 e dalla L.R. 39/04).

- *I risultati del monitoraggio*

Sulla base dei dati di tipo qualitativo forniti dagli enti associati siamo in grado di esporre un quadro generale sulla situazione attuale delle gestioni associate avviate in Toscana dal 2002.

In particolare l'indagine si sofferma su questi aspetti:

1. *L'impatto organizzativo* delle gestioni associate:
 - il percorso di pianificazione e programmazione comune,

- i problemi di carattere organizzativo riscontrati dagli enti associati,
 - i vantaggi del coordinamento tra gli uffici associati,
 - il processo di razionalizzazione del personale.
2. *Lo svolgimento* dei servizi/funzioni associati:
 - gli obiettivi realizzati in termini di diffusione e attivazione di esperienze associative, di qualità dei servizi/funzioni, di diminuzione dei tempi medi, di incremento della varietà dell'offerta dei servizi/funzioni, di diminuzione delle tariffe per i servizi a domanda individuale.
 3. Le *fonti di finanziamento* delle gestioni associate (ulteriori a quelle previste dalla L.R. 40/01 e 39/04).
 4. La *previsione di strumenti di analisi economica* all'interno degli stessi enti associati.

4. I RISULTATI DEL MONITORAGGIO

4.1 L'impatto organizzativo

- *Pianificazione e programmazione comune*

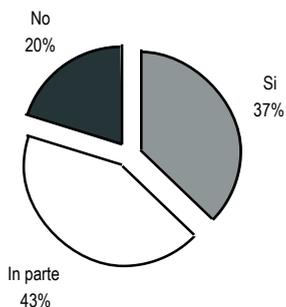
L'avvio delle gestioni associate ha come primo risultato quello di una riorganizzazione sotto il profilo amministrativo e strutturale degli uffici ad esse dedicati. Il coordinamento tra gli enti partecipanti rende infatti necessario un riordinamento degli atti e delle procedure che regolano la nascita, il funzionamento e la programmazione dei servizi/funzioni comunali, che deve essere uniforme per ogni servizio/funzione associato.

Ogni ente locale ha infatti elaborato una propria procedura e un proprio metodo di pianificazione e programmazione che rispecchia le decisioni da esso adottate negli anni precedenti all'avvio della nuova forma di gestione. È quindi verosimile che si verificano problemi dovuti alla creazione di una struttura organizzativa che sostituisce altre consolidate da anni. Il primo obiettivo del processo di uniformazione è quindi quello di una semplificazione organizzativa e di una programmazione su area vasta delle attività connesse all'associazione delle funzioni. In alcuni casi, gli enti hanno predisposto documenti specifici per la programmazione delle attività in associazione. In altri casi, essi hanno fatto riferimento agli obiettivi previsti dalla normativa regionale e i principali documenti di riferimento sono: il PSSE (piano di sviluppo socio-economico della comunità montana), laddove sia presente una comunità montana; il PEG (piano esecutivo di gestione); la pianificazione per la zona di competenza dei servizi socio-sanitari (piano zonale interventi educativi, piano integrato di salute, piano di indirizzo per l'educazione non formale, piano triennale della formazione, piano zonale assistenza sociale, piano pluriennale investimenti sociali, piani integrati di area). Altri piani per la programmazione di specifici settori sono previsti dalla legge; tra questi il piano per la formazione del personale, quello per la protezione civile, ecc..

Per quanto riguarda gli enti associati oggetto dell'indagine possiamo affermare che l'80% di essi ha provveduto a pianificare la programmazione per alcuni o per tutti i servizi/funzioni gestiti.

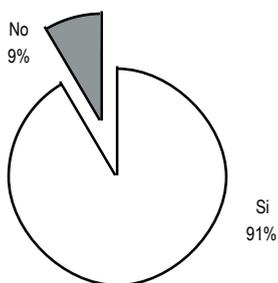
La programmazione comune richiede la predisposizione di una regolamentazione uniforme per ogni servizio/funzione associato. Per tale ragione, la disciplina dei servizi/funzioni si trova, oltre che nei regolamenti, anche nelle convenzioni che hanno dato vita alle gestioni associate. Il 91% dei servizi/funzioni gestiti in forma associata in Toscana ha una propria regolamentazione.

Grafico 4.1
ENTI ASSOCIATI CHE HANNO EFFETTUATO LA PROGRAMMAZIONE PER I S./F. GESTITI



Fonte: Iripet

Grafico 4.2
ENTI ASSOCIATI CHE HANNO REGOLAMENTATO I PROPRI SERVIZI/FUNZIONI ASSOCIATI

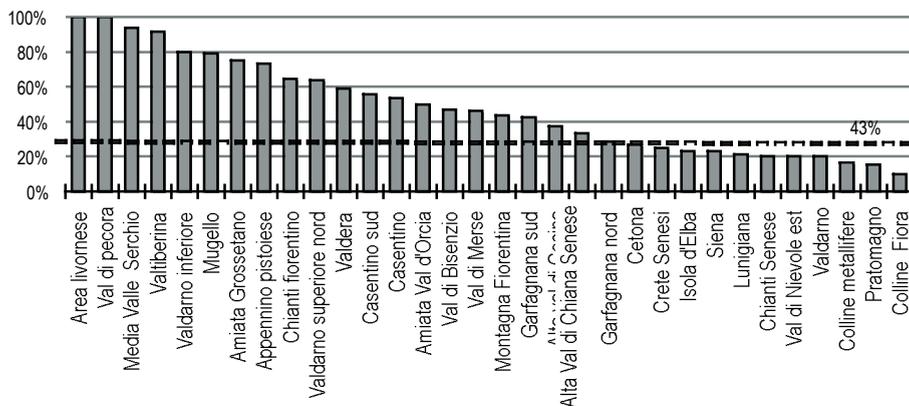


Fonte: Iripet

Soltanto l'Area livornese e la Val di Pecora hanno provveduto a regolamentare tutti servizi e funzioni associati da loro gestiti. Negli altri casi, ogni livello ottimale ha regolamentato mediamente il 43% dei propri servizi/funzioni; in particolare, 15 livelli ottimali si pongono al di sopra di tale valore medio; 14 hanno regolamentato tra il 20 e il 43% dei propri servizi/funzioni; solo 3 enti si pongono al di sotto della quota del 20%.

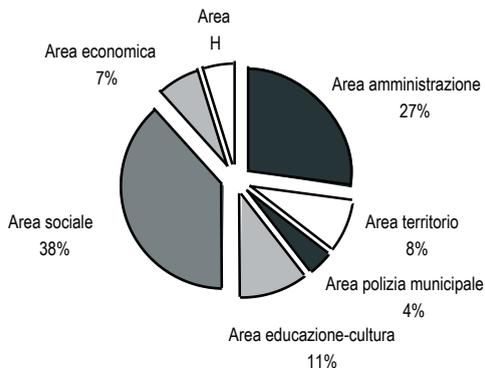
L'area tematica maggiormente regolamentata (38% dei casi) è quella sociale. Per molti livelli ottimali la regolamentazione avviene a livello di zona socio-sanitaria di appartenenza tramite il regolamento unico di zona.

Grafico 4.3
% DI SERVIZI/FUNZIONI REGOLAMENTATI PER LIVELLO OTTIMALE



Fonte: Irpet

Grafico 4.4
% DI SERVIZI/FUNZIONI REGOLAMENTATI PER AREA TEMATICA



Fonte: Irpet

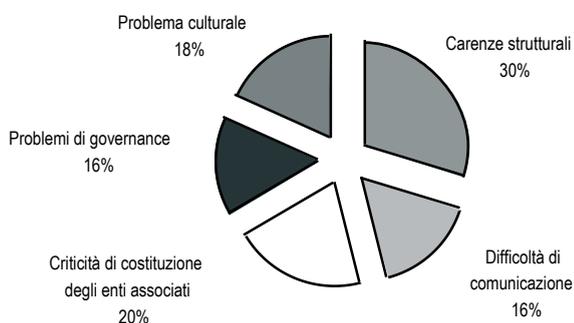
• *I problemi organizzativi*

Per molti enti locali la gestione associata ha rappresentato una novità, anche se la maggior parte di essi vantava già esperienze associative (anche precedentemente alla L.R. 40/01) e molti hanno una dimensione sovracomunale (Comunità montane). Durante l'avvio della nuova forma associativa si sono determinate alcune iniziali difficoltà legate soprattutto alla definizione dell'architettura degli enti associati.

I problemi organizzativi rilevati sono sia interni all'ente locale (relativi ad esempio all'adeguamento dei mezzi, delle strutture e del personale) e riguardanti le modalità con le quali l'ente ha affrontato il percorso associativo sia esterni, cioè originati dal rapporto tra gli enti che vi partecipano. In ogni caso derivano dal necessario cambiamento di abitudini e organizzazione. Si tenga presente che l'impatto in termini di maggiore efficienza ed efficacia prodotto dall'attivazione della gestione associata dipende dal punto di partenza del percorso associativo, cioè dall'apporto di base (strutture, mezzi, personale e capacità operative) su cui i comuni possono contare al momento dell'avvio dell'esperienza associativa. Alcune difficoltà dipendono proprio da questa carenza strutturale iniziale.

Il grafico riportato sotto rappresenta i principali problemi denunciati dagli enti associati nella fase di avviamento delle gestioni associate²⁰.

Grafico 4.5
% DI ENTI ASSOCIATI CHE HANNO RISCONTRATO PROBLEMI DELLA INDICATA



Fonte: Irpet

Tali problemi sono stati suddivisi per tipologia in base al principale elemento di caratterizzazione:

1. CARENZE STRUTTURALI:

- a) *carenza di personale* specializzato per lo svolgimento di certe attività. Ciò è dovuto in buona parte alla forte presenza di lavoro flessibile e al conseguente turn-over. I vincoli di finanza pubblica in merito al contenimento della spesa per il personale ostacolano la risoluzione del problema e non sembrano previsti miglioramenti, per il prossimo futuro;
- b) *carenza di risorse economiche*;
- c) *carenza di strutture* necessarie per lo svolgimento della funzione/servizio o di spazi adeguati al potenziamento dei servizi all'utenza.

²⁰ Alcuni livelli ottimali (Amiata grossetano e Circondario della Val di Cornia) non segnalano la presenza di particolari problemi nell'avvio delle gestioni associate.

2. CRITICITÀ RISCONTRATE NELLA FASE DI COSTITUZIONE DEGLI ENTI ASSOCIATI:

- a. *eccessivo carico di lavoro per l'ente responsabile* prodotto dall'accorpamento di più servizi/funzioni in capo a un unico ente gestore; ciò se da una parte produce uno snellimento e una razionalizzazione delle procedure evitandone una duplicazione, dall'altra, lo sottopone a un carico di responsabilità che può risultare gravoso in presenza delle carenze strutturali di cui si diceva sopra;
- b. *eccessiva complessità degli atti d'istituzione delle gestioni associate* (convenzioni, regolamenti, ecc.) dovuta all'incremento degli adempimenti amministrativi e alla difficoltà di affrontare le novità procedurali introdotte dalla nuova gestione;
- c. *scarsa conoscenza delle problematiche comuni del livello ottimale*;
- d. *costi eccessivi per l'istituzione delle gestioni associate* generalmente riconducibili alla necessità di garantire una gestione unitaria di risorse umane e/o strumentali. Questi costi sono coperti solo in parte dal contributo regionale e non sono stati compensati, almeno nell'immediato, da economie di scala. In particolare, si sono riscontrate delle difficoltà nell'individuare in maniera puntuale la ripartizione dei costi delle singole gestioni nei livelli ottimali in cui si esercitano molti servizi/funzioni associati o in cui c'è un unico capofila di riferimento ma sono presenti più enti responsabili (ad esempio nell'Amiata grossetano e nell'Alta Val di Chiana senese).

3. DIFFICOLTÀ DI COMUNICAZIONE

Riguardano il flusso di informazioni tra i singoli comuni e l'ufficio associato o tra gli uffici in associazione e tra comuni. Si tratta di criticità dovute alla:

- *diversità costitutive* degli enti locali del livello ottimale: l'elevato numero di interlocutori coinvolti nel processo associativo (è il caso, ad esempio, della Valdera e della Garfagnana); collocazione geografica (es. la presenza all'interno del livello ottimale di isole, come Capraia nell'Area livornese, o di comuni in zone montane); diversa dimensione demografica e/o territoriale (come nell'Area pistoiese).
- *diversità di carattere culturale*: usi, abitudini, prassi differenziate richiedono che l'esperienza associativa venga attivata secondo un ben delineato progetto di rete.
- *manca di un'adeguata dotazione informatico/strumentale*;
- *complessità dell'organizzazione delle gestioni associate*.

Le ultime due categorie di problemi, strettamente collegati tra loro, si sono riscontrate nella fase iniziale di attivazione delle gestioni associate ma sono state in gran parte risolte. In alcuni casi queste difficoltà interessano trasversalmente tutte le gestioni, in altri sono limitate a un particolare servizio (ad esempio le funzioni relative al personale nel Circondario empoles).

4. DIFFICOLTÀ DI ACCETTAZIONE DELL'ESPERIENZA ASSOCIATIVA

Si registra talvolta una certa resistenza da parte degli apparati burocratici comunali ad affrontare il modello associativo; questo può essere dovuto alla scarsa conoscenza degli obiettivi che la riorganizzazione persegue oppure a una

generale diffidenza sull'opportunità e sulla convenienza di costituire gestioni associate. Queste incertezze sono in certi casi accompagnate dal timore degli apparati comunali di perdere il controllo sui servizi/funzioni delegati all'ente capofila e si traducono in una difficoltà di comunicazione tra il comune capofila e gli altri; questo tipo di difficoltà si riscontra specialmente per i servizi/funzioni che implicano un rapporto con l'utenza.

5. PROBLEMI DI GOVERNANCE

Sorgono qualora si voglia imprimere un indirizzo politico all'esperienza e deriva dalla mancanza o dalla difficile definizione di obiettivi comuni e politicamente condivisi.

In alcuni casi, si verifica uno scollamento tra componente politica (sindaci) e responsabili dei servizi a causa di un inadeguato scambio di informazioni tra strutture comunali (si è verificato nel Cetona, Valdera, Circondario empoiese, Garfagnana sud, Valdarno inferiore, Alta Val Chiana senese, Val di Bisenzio, nell'Area Pistoiese). Queste difficoltà comportano un rallentamento nella programmazione delle attività e ritardi nell'assegnazione degli strumenti finanziari. Queste criticità si ripercuotono non solo sul livello politico ma anche sulla sfera gestionale.

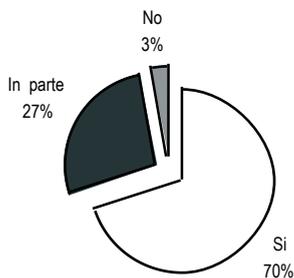
Dall'analisi dei questionari inviati agli enti responsabili delle gestioni associate emerge che:

- circa 7 enti associati su 10 ha riscontrato criticità di carattere strutturale;
- circa 5 su 10 criticità legate alla fase costitutiva delle gestioni associate;
- circa 4 su 10 di ordine culturale (accettazione dell'esperienza);
- circa 4 su 10 difficoltà di comunicazione e problemi di governance.

Non si evidenziano tuttavia criticità particolarmente forti a carico di specifici servizi/funzioni. Nella maggior parte dei casi, le difficoltà incontrate sembrano risolte o avviate verso una loro risoluzione:

- il 70% degli enti associati ha risolto tali problemi o comunque prevede una risoluzione nel breve periodo;
- nel 27% degli enti associati la risoluzione delle difficoltà è stata solo parziale o limitata ad alcuni dei servizi/funzioni.

Grafico 4.6
% DI ENTI CHE HANNO RISOLTO I PROBLEMI SOPRAINDICATI

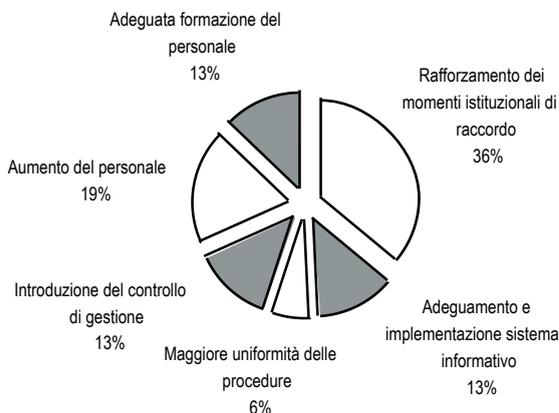


Fonte: Irpet

Per superare queste criticità ogni livello ottimale ha individuato alcuni obiettivi. In particolare:

- la metà dei livelli ottimali ritiene che le criticità sopra evidenziate possano essere superate mediante il rafforzamento dei momenti istituzionali di raccordo: incrementando la concertazione, predisponendo un calendario di incontri (aumento di comunicazioni scritte tra gli uffici associati, riunioni del comitato tecnico) e di analisi periodica da parte della conferenza dei sindaci delle problematiche di carattere politico, assicurando l'attuazione di quanto deciso in sede di programmazione da parte degli organi competenti;
- il 26% aumentando il personale, tramite assunzioni, mobilità interna o incarichi a dipendenti comunali extraorario;
- il 17% circa mediante l'adeguamento e l'implementazione del sistema informativo, introducendo il controllo di gestione, oppure con un'adeguata formazione del personale.

Grafico 4.7
% DI ENTI ASSOCIATI CHE HANNO INDIVIDUATO QUESTI OBIETTIVI PRIORITARI PER SUPERARE LE DIFFICOLTÀ INDICATE



Fonte: Irpet

- *I benefici del coordinamento tra gli uffici*

Le difficoltà prima descritte richiamano l'attenzione sulla necessità di un COORDINAMENTO tra gli uffici che operano in relazione al singolo servizio/ funzione associato: l'attivazione di una fase partecipativa e concertativa tra i singoli responsabili delle funzioni e la conferenza dei sindaci rappresenta un momento fondamentale per superare le varie problematiche insorte nella gestione. Tale coordinamento è bidirezionale nel senso che riguarda sia i rapporti instaurati tra un ufficio associato e gli altri, all'interno dello stesso ente associato, sia il coordinamento tra l'ufficio associato e i singoli uffici

comunali preesistenti all'avvio dell'associazione.

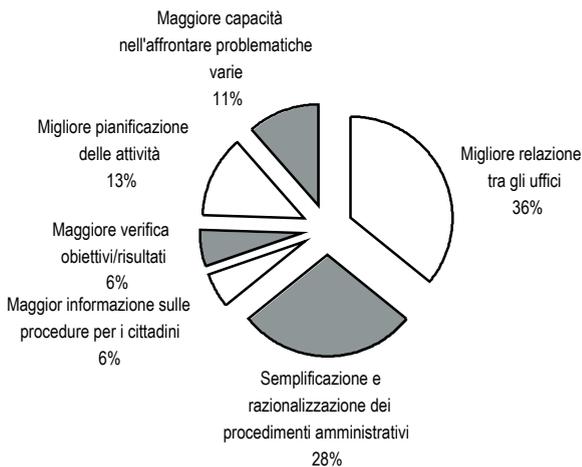
Nelle esperienze esaminate, il coordinamento indotto dalle gestioni associate ha dato origine a una trama di rapporti tra i vari uffici che rispecchia le specificità di ogni tipologia di gestione.

Per molti enti associati il coordinamento ha prodotto i suoi primi frutti nei termini seguenti:

- a. *migliore relazione tra gli uffici comunali*, l'individuazione di un riferimento unitario per il coordinamento tecnico ha reso possibile lo sviluppo di maggiori flussi comunicativi interni e l'acquisizione di una visione più ampia delle attività analoghe svolte parallelamente da più uffici comunali;
- b. *maggior semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi*, è derivata da una riduzione dei tempi morti e dall'elaborazione di procedimenti omogenei per singolo servizio/funzione. Questo ha prodotto un minor carico di lavoro per gli uffici dei singoli comuni per quelle attività amministrative ora svolte dagli uffici capofila, liberando risorse da destinare ad altre attività (ad esempio, per il sociale molti degli aspetti amministrativi sono trattati dall'ufficio delegato);
- c. *maggior informazione per gli utenti*;
- d. *maggior verifica obiettivi/risultati*, in quanto il raccordo tra gli uffici ha garantito l'effettiva attuazione delle scelte compiute in sede politica nonché il reperimento delle risorse umane e finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- e. *migliore pianificazione delle attività*;
- f. *maggior capacità nell'affrontare problemi specifici grazie all'utilizzo delle migliori professionalità presenti negli enti*.

Grafico 4.8

% DI ENTI CHE HA RISCONTRATO I BENEFICI INDICATI GRAZIE AL COORDINAMENTO TRA GLI UFFICI



Fonte: Irpet

- Nel complesso i maggiori benefici riscontrati consistono:
- per il 54% degli enti associati nella migliore relazione tra gli uffici;
 - per il 43% nella semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi;
 - per il 20% nella migliore pianificazione delle attività.

4.2

La razionalizzazione del personale

Nell'ambito della riorganizzazione degli enti locali seguita all'avvio delle gestioni associate, rivestono particolare rilevanza le decisioni prese circa il personale impiegato. Nei casi esaminati, la riorganizzazione è avvenuta utilizzando le risorse umane già presenti nei singoli uffici comunali oppure mediante la selezione di personale ad hoc (a tempo pieno o parziale).

I risultati riscontrati sono stati piuttosto diversificati: di aumento o di diminuzione del personale impiegato, a seconda che prima fosse insufficiente a garantire il regolare funzionamento del servizio o che fosse in eccesso. In entrambe i casi l'obiettivo perseguito con la gestione associata è la razionalizzazione e l'adeguamento alle nuove esigenze degli enti. Uno dei risultati attesi dagli interventi è liberare risorse da indirizzare ad impieghi alternativi, generalmente orientati allo sviluppo di servizi carenti nel territorio di riferimento. Quest'esigenza è tanto più sentita nei comuni di piccolissime dimensioni in cui le figure professionali sono in numero molto limitato e le risorse finanziarie da investire nel loro rafforzamento e nella formazione assai scarse. Rispetto a questo tema, gli enti dichiarano di aver realizzato qualche piccolo ma significativo miglioramento organizzativo. Per la gran parte dei servizi, la razionalizzazione è avvenuta attraverso l'affidamento della gestione di progetti/procedimenti al solo ufficio unico dell'ente capofila.

L'unificazione dei processi decisionali e dei procedimenti amministrativi ha prodotto:

- da una parte, la specializzazione delle funzioni (approfondimenti legislativi, affinamento delle procedure, formazione sugli applicativi utilizzati) e la riqualificazione del personale, che è stata prevalentemente orientata allo sviluppo delle attività inerenti la funzione/servizio in gestione associata;
- dall'altra, la migliore ripartizione del tempo di lavoro e la revisione dei compiti del personale consentendo l'ampliamento delle attività svolte dagli uffici, in quanto le funzioni che prima facevano capo separatamente a tutti i comuni, vengono ora concentrate su un unico ufficio. Particolari benefici sono stati riscontrati nella gestione di procedure concorsuali (ricezione delle domande, predisposizione delle graduatorie) oppure nel coordinamento delle attività di protezione civile e di polizia municipale.

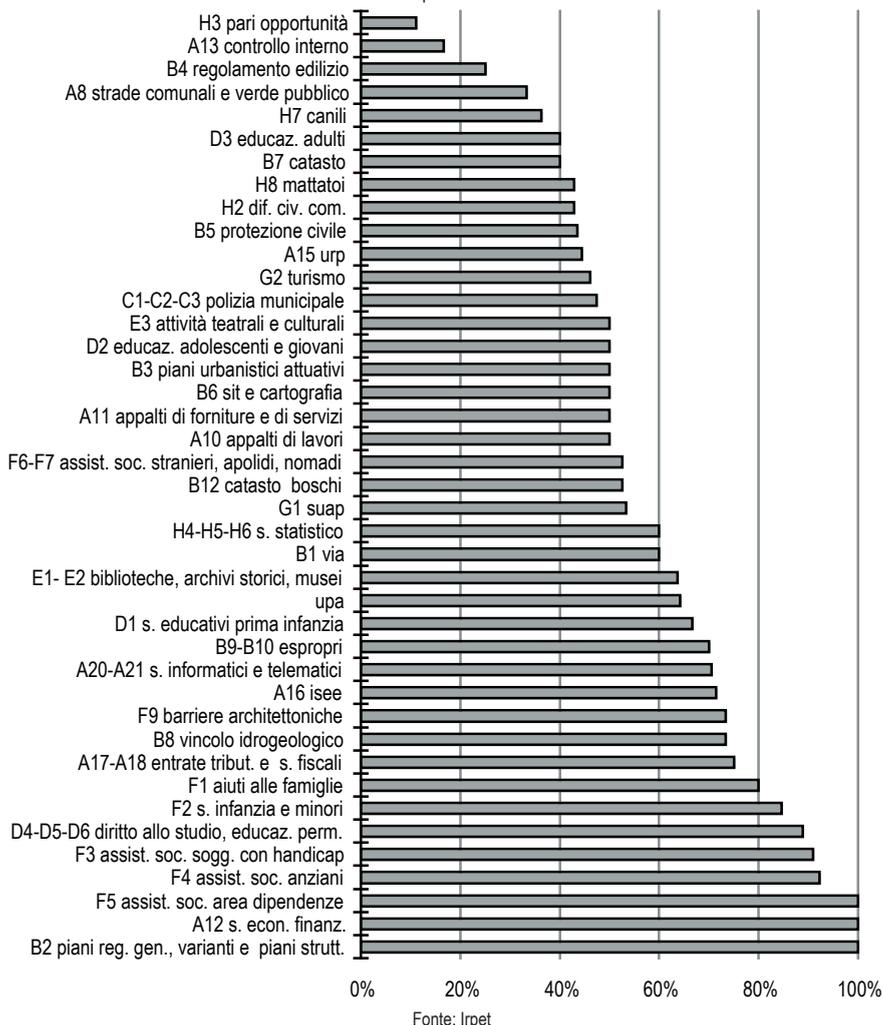
Complessivamente dall'indagine emerge che:

- la razionalizzazione del personale riguarda l'89% dei servizi/funzioni associati²¹;

²¹ Ovviamente non è possibile parlare di razionalizzazione del personale per i servizi di nuova attivazione perché non sono possibili paragoni con la gestione precedente. In tali casi si è avuta, caso mai, una diversa ripartizione del personale o la necessità di incrementare il personale per assolvere alla nuova funzione.

- sono esclusi alcuni servizi comunque scarsamente interessati dal percorso associativo (gestione degli edifici pubblici, ufficio tecnico, servizi cimiteriali, sportello unico per l'edilizia); sono esclusi i servizi non interessati da gestioni associate (gestione del demanio marittimo e funzioni nell'area materna infantile) e l'ufficio unico per il supporto giuridico delle gestioni associate poiché trattasi di una nuova gestione;
- l'area in cui si evidenzia una maggiore razionalizzazione è quella sociale.

Grafico 4.9
 ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI È STATA REALIZZATA LA RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE
 % su totale presenti in Toscana

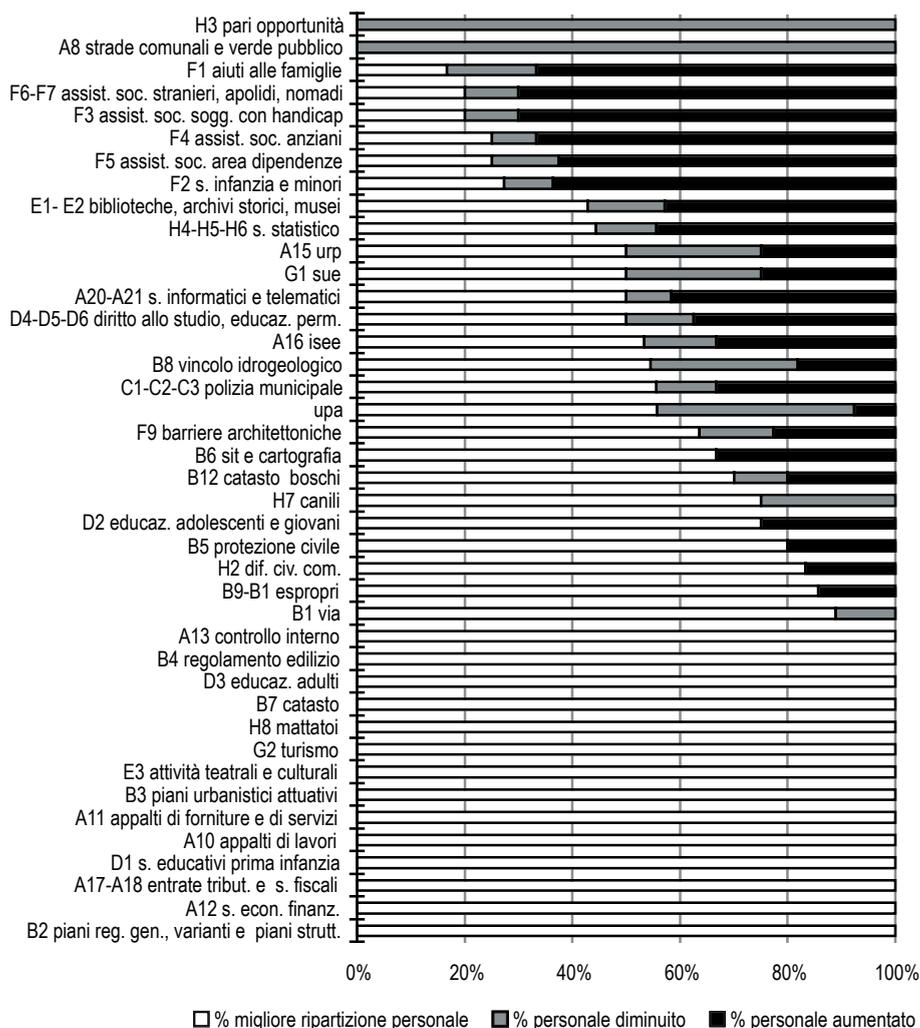


Il processo di razionalizzazione ha portato a una diminuzione di personale laddove l'unificazione ha risposto adeguatamente alle esigenze di tutti i comuni coinvolti, a un aumento dove si è colta l'occasione per espandere il servizio aumentando il numero di utenti o ampliando il territorio di riferimento, oppure semplicemente a una migliore ripartizione dei ruoli. Più in particolare, l'avvio delle gestioni associate ha determinato:

- una migliore ripartizione del tempo di lavoro tra gli addetti alla gestione per il 22% dei servizi/funzioni; più specificamente, per 4 servizi/funzioni territoriali (gestione dei regolamenti edilizi, dei piani urbanistici, dei piani regolatori generali, catasto), per 5 servizi/funzioni di amministrazione generale (appalti di forniture e servizi, appalti di lavori, entrate tributarie e s. fiscali, s. economico finanziario, controllo interno), per 2 servizi/funzioni educativi (educazione degli adulti, della prima infanzia), per la gestione delle attività culturali e teatrali, dei mattatoi, del turismo;
- un aumento medio del personale del 28% per i servizi sociali;
- una diminuzione del personale per il servizio pari opportunità, per la gestione delle strade comunali del verde pubblico e (per il 37%) per l'u.p.a.²².
Entrando nel dettaglio dei singoli servizi:
- la razionalizzazione per i *servizi sociali* è avvenuta prevalentemente grazie alla valorizzazione delle competenze professionali presenti negli enti associati e questo è avvenuto allo scopo di rafforzare il servizio nel territorio. Con l'avvio delle gestioni associate, l'accentramento delle attività istruttorie e procedurali nel comune capofila, ha consentito di liberare risorse umane e professionali, reimpiegandole per il potenziamento e la qualificazione delle attività trasversali, permettendo al personale tecnico dei comuni di dedicarsi in modo prevalente all'attività. Inoltre, è questo il settore nel quale si registra, più che in altri, un aumento del personale, grazie all'assegnazione di una nuova unità di personale dedicata a questo tipo di funzione e impegnata soprattutto nella programmazione, nel coordinamento e nel supporto all'esercizio oggetto della gestione associata.
- nel servizio di *polizia municipale* il personale è rimasto pressoché invariato. La gestione unificata ha infatti determinato una ripartizione del tempo di lavoro più efficace ed efficiente; questo ha consentito di sopperire alla carenza di personale in tutti gli enti associati e liberare risorse per garantire un migliore controllo del territorio effettuando i servizi più disagiati (vigilanza notturna, controlli della circolazione stradale, sorveglianza nei giorni festivi e nelle situazioni di emergenza); al tempo stesso ha consentito la specializzazione del personale in quanto è stato possibile attivare, con personale dedicato e più qualificato, nuclei specifici per l'infortunistica stradale, per i controlli sull'edilizia e sull'ambiente;

²² U.p.a.: ufficio personale associato, comprende i servizi A2, A3, A4, A6.

Grafico 4.10
 AUMENTO, DIMINUZIONE, MIGLIORE RIPARTIZIONE DEL PERSONALE
 % per singola esperienza associativa



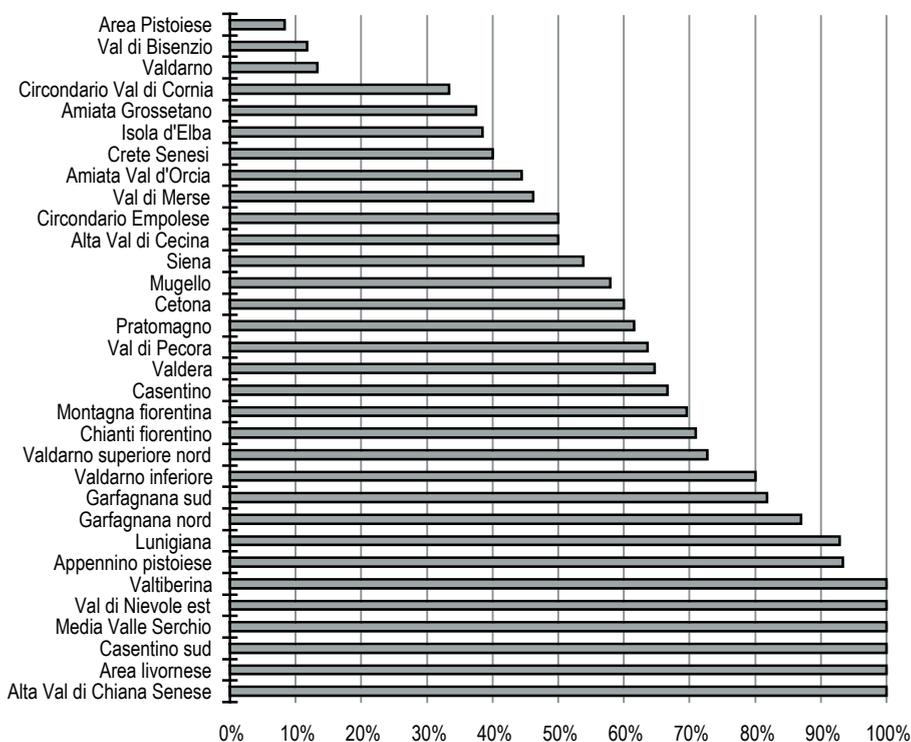
Fonte: Irpet

- per la gestione degli interventi per l'eliminazione delle *barriere architettoniche* la migliore ripartizione del tempo di lavoro del personale si è realizzata grazie alla distinzione delle attività di mera raccolta delle istanze, svolta dai comuni, da quella di elaborazione e risposta delle stesse svolta dall'ente capofila. In tal modo, gli utenti richiedenti si possono rivolgere al proprio comune di residenza

invece che recarsi in altre sedi, ma le singole strutture comunali sono state alleggerite dal peso consistente dei procedimenti in oggetto²³. L'attivazione della gestione associata ha dunque consentito che il necessario interscambio con gli uffici regionali fosse portato avanti da un unico ufficio specializzato;

- per la gestione della “v.i.a.”, la razionalizzazione del personale è stata possibile grazie alla specializzazione e valorizzazione del personale assegnato al servizio e il conseguente svincolo del personale degli altri enti convenzionati dallo svolgimento degli adempimenti procedurali previsti dalla normativa regionale. Se non vi fosse stata la gestione associata i vari uffici comunali avrebbero dovuto studiare separatamente lo stesso progetto ed esprimere il proprio parere; al contrario, con la costituzione di una unica struttura operativa il procedimento si unifica. La razionalizzazione del personale ha interessato il 90% dei livelli ottimali.

Grafico 4.11
 ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI È STATA REALIZZATA LA RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE
 % sul totale di quelle presenti per livello ottimale



Fonte: Irpet

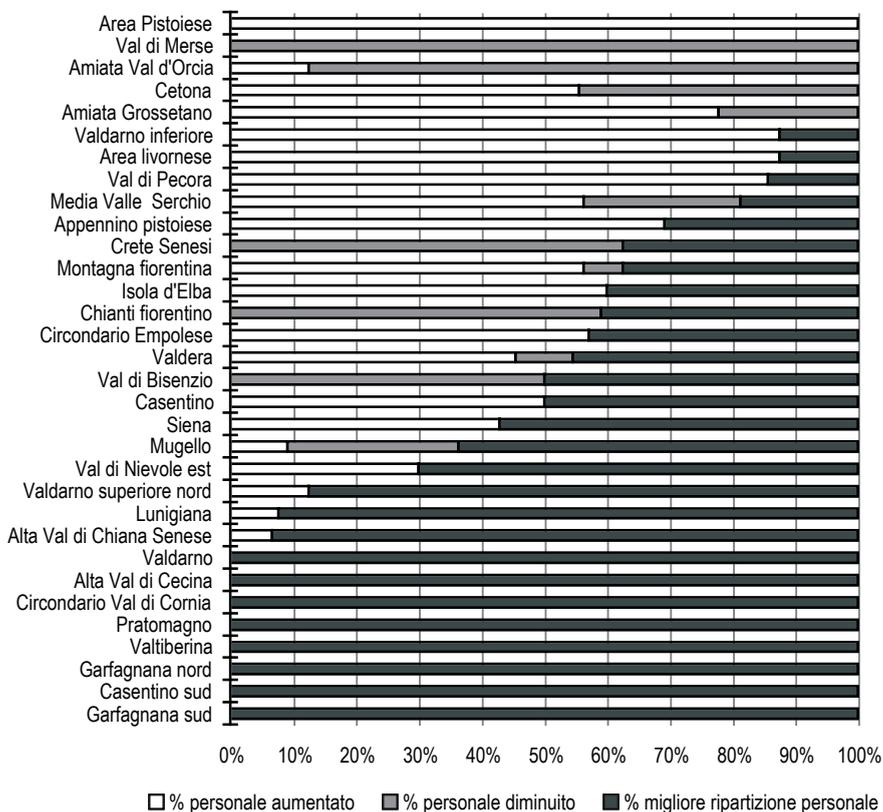
²³ Si tenga conto che la nuova normativa introdotta, dalla L.R. 66/03, ha assegnato ai comuni la responsabilità dell'intero procedimento, dalla ricezione delle istanze all'erogazione del contributo.

In particolare:

- la razionalizzazione ha riguardato tutti i servizi/funzioni associati in Valtiberina, Val di Nievole est, Media Valle del Serchio, Casentino sud, Area Livornese, Val di Chiana Senese;
- essa è avvenuta prevalentemente attraverso una migliore ripartizione del tempo di lavoro del personale per tutti i livelli ottimali;
- un aumento del personale si è registrato soltanto nell'Area Pistoiese, nel Valdarno inferiore, nell'Area Livornese e nella Val di Pecora;
- una diminuzione invece nella Val di Merse e nell'Amiata Val d'Orcia;
- soltanto in 3 livelli ottimali si rileva che la scarsità del personale è stata un ostacolo per attuare la razionalizzazione del personale (Colline metallifere, Chianti senese, Colline del Fiora).

Grafico 4.12

AUMENTO, DIMINUZIONE, MIGLIORE RIPARTIZIONE DEL PERSONALE PER ESPERIENZA ASSOCIATIVA
% sul totale di quelle presenti per livello ottimale

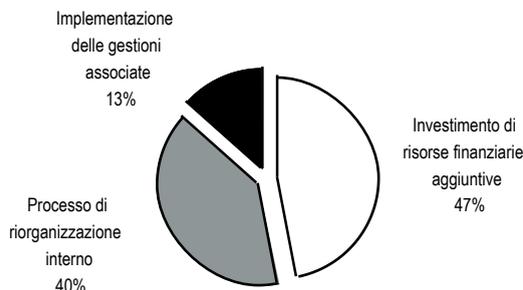


Fonte: Irpet

Per molti enti associati, l'avvio delle attività di gestione associata comporta un sovraccarico di lavoro che rende particolarmente complesso il processo di razionalizzazione del personale. Nell'opinione degli intervistati, i fattori che potrebbero contribuire a un migliorare la riorganizzazione degli enti sono²⁴:

- il *reperimento di finanziamenti aggiuntivi* per potenziare le risorse umane e materiali degli uffici. Il problema maggiore è infatti dato dalla precarietà della situazione che rende difficile una programmazione a lungo termine delle gestioni associate: ciò è dovuto, da un parte, alla breve durata delle convenzioni che regolano i rapporti tra gli enti associati, dall'altra alla incertezza circa le risorse economiche disponibili, sia quelle degli stessi enti associati che quelle regionali rivolte allo sviluppo dell'associazionismo;
- portare avanti il *processo di riorganizzazione interno*, puntando su una maggiore e migliore definizione delle competenze degli uffici e sulla professionalizzazione per area di intervento; migliorare i rapporti tra uffici associati e uffici comunali eliminando le duplicazioni delle strutture comunali;
- *espandere il numero di gestioni associate* fino a coinvolgere le competenze di un intero settore (ad esempio la gestione di tutti i servizi/funzioni inerenti l'u.p.a.).

Grafico 4.13
FATTORI DI MIGLIORAMENTO DEL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE
% di risposta (sono possibili più risposte)



Fonte: Irpet

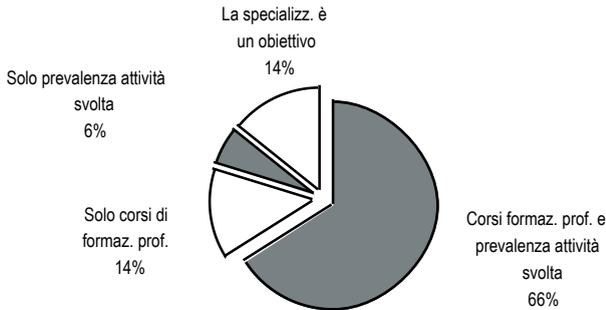
Aspetto strettamente correlato alla razionalizzazione del personale è quello della sua crescita professionale e della sua specializzazione. Come prima accennato, questi risultati sono stati realizzati attraverso:

- l'avviamento di corsi di formazione professionale, lo svolgimento prevalente di specifiche attività e la migliore ripartizione dei turni e dei ruoli del personale, nel 66% degli enti associati;
- l'attivazione di corsi di formazione professionale, nel 14%;
- la specializzazione dell'attività svolta, nel 6%.

²⁴ Hanno risposto a questa domanda 30 enti associati sui 35 esistenti.

Per il 14% degli enti associati, la specializzazione del personale è un obiettivo ancora da raggiungere.

Grafico 4.14
MODALITÀ ATTRAVERSO LE QUALI GLI ENTI ASSOCIATI HANNO RAGGIUNTO
LA SPECIALIZZAZIONE DEL PERSONALE



Fonte: Irpet

4.3

Lo svolgimento dei servizi/funzioni associati: gli obiettivi realizzati

L'aspetto centrale per valutare l'andamento delle gestioni associate è l'analisi delle caratteristiche dell'erogazione dei servizi/funzioni associati.

I fattori di miglioramento auspicati potrebbero essere infatti riscontrabili:

1. nel livello di diffusione del servizio/funzione sul territorio o nell'attivazione di nuovi servizi;
2. nelle modalità di espletamento del servizio/funzione, in particolare nella:
 - a. qualità del risultato;
 - b. diminuzione dei tempi medi dei procedimenti amministrativi;
 - c. istituzione di nuove iniziative ed attività, incrementando la varietà dell'offerta del servizio;
 - d. riduzione delle tariffe dei servizi a domanda individuale.

- *Diffusione del servizio/funzione associata o attivazione di nuovi servizi*

Una gestione più efficiente dei servizi attraverso la gestione associata potrebbe dare luogo all'estensione degli stessi in territori dove prima erano assenti oppure liberare risorse per l'attivazione o il rafforzamento di servizi diversi da quello interessato alla gestione associata. L'aggregazione di più comuni dovrebbe quindi consentire di dare risposta alle carenze di servizi che costituiscono una delle criticità più sentite dai piccoli comuni.

Riguardo all'ISTITUZIONE DI NUOVI SERVIZI/FUNZIONI è interessante notare che:

- il 66% dei livelli ottimali ha istituito almeno un nuovo servizio/funzione prima non esistente; restano esclusi l'Alta Val di Cecina, l'Area livornese, il Casentino sud, la Montagna Fiorentina, il Pratomagno, la Val di Bisenzio, la Val di Nievole est, la Val di pecora, il Valdarno, il Valdarno inferiore e superiore nord, la Valdera;
- le associazioni che hanno istituito il maggior numero di servizi/funzioni sono l'Amiata grossetano (11 servizi/funzioni), l'Amiata Val d'Orcia e il Cetona (5 servizi/funzioni), il Casentino e le Colline metallifere, le Crete senesi (4 servizi/funzioni);
- i servizi/funzioni di nuova istituzione più diffusi sono: la gestione del catasto dei boschi (8 servizi), il s.u.a.p. (6 servizi), il servizio catastale (6 servizi), la gestione del vincolo idrogeologico (5 servizi), i s. informatici e telematici e le funzioni del difensore civico comunale (4 servizi).

L'ampia attivazione del servizio di gestione del catasto dei boschi è dovuta al fatto, che pur essendo previsto dalla L.R. 39/00, è stata in passato considerata come attività non prioritaria da parte dei comuni. La gestione associata ha quindi consentito di provvedere alle competenze di perimetrazione delle aree interessate previste dalla legge.

Tabella 4.15

NUOVI SERVIZI/FUNZIONI ISTITUITI PER LIVELLO OTTIMALE

ISTITUZIONE NUOVI SERVIZI	Amiata Grossetano	Amiata Val d'Orcia	Cetona	Casentino	Colline metallifere	Crete Senesi	Circondario Val di Comia	Garfagnana nord	Lunigiana	Val di Merse	Garfagnana sud	Isola d'Elba	Media Valle del Serchio	Valdiberina	Alta Val di Chiana Senese	Appennino pistoiense	Area Pistoiese	Chianti fiorentino	Chianti Senese	Circondario Empolese	Colline del Fiora	Mugello	Siena	TOTALE	
B12 catasto boschi	x		x	x	x	x		x		x													x	8	
B7 catasto		x						x	x		x				x	x	x					x			8
G1 s.u.a.p.	x	x	x	x	x	x																x			7
B8 vincolo idrogeologico	x		x	x			x		x																5
H2 difensore civico comunale	x	x	x			x													x						5
A20-A21 s. informatici e telematici	x			x				x			x														4
B5 protezione civile	x												x	x											3
H3 pari opportunità	x					x												x							3
A15 URP (ufficio stampa)					x					x															2
B1 V.I.A.		x												x											2

Tabella 4.15 segue
NUOVI SERVIZI/FUNZIONI ISTITUITI PER LIVELLO OTTIMALE

ISTITUZIONE NUOVI SERVIZI	Amiata Grossetano	Amiata Val d'Orcia	Cetona	Casentino	Colline metallifere	Crete Senesi	Circondario Val di Cornia	Garfagnana nord	Lunigiana	Val di Merse	Garfagnana sud	Isola d'Elba	Media Valle del Serchio	Valtiberina	Alta Val di Chiana Senese	Appennino pistoiense	Area Pistoiese	chianti fiorentino	Chianti Senese	Circondario Empolese	Colline del Fiora	Mugello	Siena	TOTALE
B6 sit e cartografia	x																			x				2
H7 canili								x				x												2
H4-H5-H6 s. statistico	x												x											2
A13 controllo interno									x															1
A16 ISEE	x																							1
A5 U.P.A.: relazioni sindacali							x																	1
A6 U.P.A.: sviluppo risorse umane							x																	1
D3 educazione adulti			x																					1
F9 barriere architettoniche	x																							1
G2 turismo					x																			1
B12 catasto boschi		x										x												
TOTALE	11	5	5	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Irpet

L'ESPANSIONE DI SERVIZI/FUNZIONI ad altri comuni facenti parte del livello ottimale:

- è stata effettuata dal 66% degli enti associati; restano esclusi, l'Area Pistoiese, il Casentino sud, il Circondario Empolese, l'Isola d'Elba, il Pratomagno, la Val di Pecora, il Valdarno inferiore, la Valdera, la Valtiberina;
- l'Amiata grossetano ha attuato la maggiore espansione del numero di servizi/funzioni (4 servizi/funzioni); seguono l'Alta Val di chiana, l'Appennino pistoiense, l'Area livornese, le Colline metallifere, l'Area fiorentina con l'attivazione di 3 nuovi servizi/funzioni espansi;
- i servizi oggetto di maggiore espansione nel territorio sono: le funzioni del difensore civico comunale (4 servizi in 14 comuni), l'isee (3 servizi in 6 comuni), i servizi informatici e telematici (3 servizi in 7 comuni), il s.u.a.p. (3 servizi in 11 comuni), il servizio di gestione del catasto dei boschi (2 servizi in 12 comuni).

Tabella 4.16
NUMERO DI COMUNI PER LIVELLO OTTIMALE AI QUALI SONO STATI ESTESI NUOVI SERVIZI/FUNZIONI

SERVIZI	Amiata Grossetano	Alta Val di Chiana Senese	Appennino pistoiense	Area livornese	Colline metallifere	Montagna Fiorentina	Casentino	Crete Senesi	Mugello	Siena	Amiata Val d'orcia	Cetona	Chianti fiorentino	Chianti Senese	Colline del Fiora	Garfagnana nord	Garfagnana sud	Lunigiana	Media Valle del Serchio	Val di Bisenzio	Val di Merse	Val di Nievole est	Valdarno superiore nord	Totale n. servizi	TOTALE N. COMUNI		
H2 difensore civico com.		2													3			4						4	14		
A16 isee			3						1											2					3	6	
A20-A21 s. informatici e telematici					3						3												1		3	7	
G1 s.u.a.p.															6	4			1						3	11	
B12 catasto boschi					6		6																		2	12	
D2 educazione adolescenti e giovani	5												1												2	6	
D1 educazione prima infanzia	5	1																							2	6	
A15 urp							1																3		2	4	
A4 u.p.a.: trattamento economico	2			2																					2	4	
B5 protezione civile		2					1																		2	3	
H8 mattatoi						13																			1	13	
H7 canili						9																			1	9	
A13 controllo interno											6															1	6
B6 sit e cartografia					6																				1	6	
H3 pari opportunità			3					1																	1	4	
A3 u.p.a.: trattamento giuridico				2																					1	2	
A5 u.p.a.: relazioni sindacali				2																					1	2	
B9-B10 espropri												1													1	1	
C polizia municipale								1																	1	1	
D3 educazione adulti	1																								1	1	
E1-E2 biblioteche, archivi storici e musei		1																							1	1	
F2. s. infanzia e minori				1																					1	1	
F6-F7 s. stranieri, apolidi, nomadi				1																					1	1	
F1 aiuti alle famiglie				1																					1	1	
TOTALE N. SERVIZI	4	3	3	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0			
TOTALE N. COMUNI	13	4	6	3	6	15	22	2	7	2	6	3	1	1	0	6	4	0	1	2	0	3	1				

Fonte: Irpet

- *Modalità di espletamento del servizio/funzione*

Per quanto concerne le modalità di espletamento dei servizi/funzioni associati, gli enti responsabili delle gestioni hanno espresso un giudizio di sintesi sul loro LIVELLO QUALITATIVO.

I benefici riscontrati dall'attivazione della gestione associata consistono principalmente in:

1. un uso più razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali;

2. una maggiore congruenza tra gli atti di indirizzo politico e le attività svolte;
3. una migliore organizzazione del servizio su vasta scala: l'attivazione di un unico ufficio ha reso possibile eliminare le duplicazioni di procedure risparmiando tempo e risorse umane;
4. una migliore specializzazione e professionalità del personale dedicato a specifici servizi/funzioni associati;
5. il migliore contatto con l'utenza derivante da una maggiore e migliore informazione sulle iniziative e sulle attività svolte dai comuni. È stato possibile inoltre ampliare gli orari di apertura degli uffici al pubblico e, grazie alla maggiore presenza di personale dedicato alla funzione, fissare appuntamenti per svolgere specifiche pratiche (ad esempio in ambito tributario);
6. una maggiore omogeneità del trattamento e delle modalità di accesso ai servizi, garantendo agli utenti che costituiscono un'unica comunità locale, un livello uniforme di servizi a prescindere dal punto di accesso e dal comune di residenza dell'utente;
7. l'acquisizione di una visione completa e unitaria delle problematiche comuni del territorio associato che, da una parte, garantisce una migliore amministrazione locale, dall'altra, una maggiore coerenza e condivisione nell'interpretazione della normativa generale per la risoluzione di problematiche comuni.

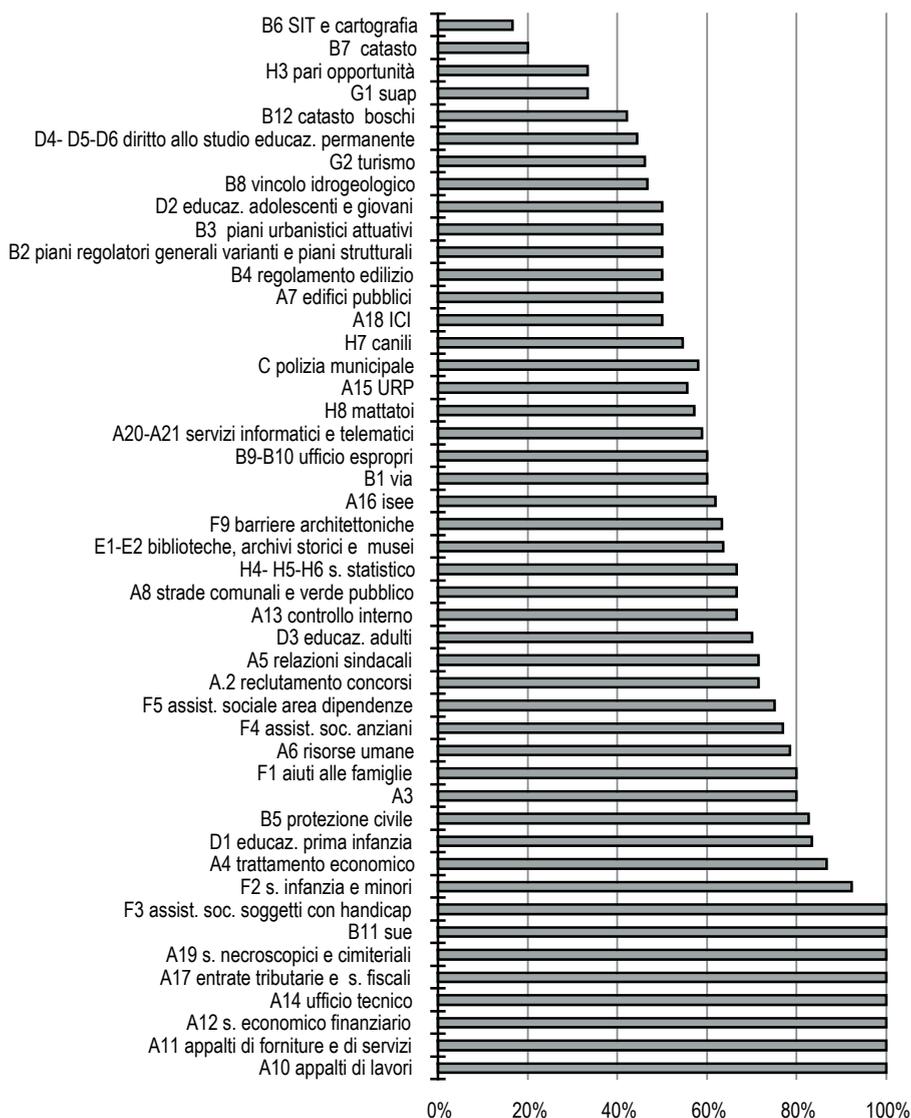
L'incremento della qualità dei servizi riguarda complessivamente il 64% dei servizi/funzioni associati.

Nel dettaglio, con riguardo alle singole tipologie di servizi/funzioni, si può affermare che l'aumento della qualità riguarda la totalità di alcuni dei servizi dell'area amministrazione generale (appalti di lavori, appalti di forniture e servizi, ufficio tecnico, ufficio economico, servizi necroscopici e cimiteriali) e del servizio territoriale sportello unico per l'edilizia. Si tratta tuttavia di servizi scarsamente interessati dalla gestione associata che pertanto rivestono un'importanza marginale nel panorama delle attività.

Più interessanti sono invece altre tipologie di servizi per i quali gli enti associati evidenziano importanti cambiamenti nelle modalità di gestione che li hanno resi più efficienti e più rispondenti alle esigenze della popolazione locale:

- *protezione civile*: per il 70% di questi servizi, si registra una maggiore efficacia degli interventi (dovuta all'istituzione di una unica centrale intercomunale) e una più diffusa informazione ai cittadini;
- *polizia municipale*: per il 63% di questi servizi si segnala un miglioramento qualitativo. I benefici ottenuti sono notevoli e si possono individuare su più piani: l'uniformazione di modelli e regole interne ha consentito di dare risposte più celeri all'utenza; la più puntuale organizzazione delle attività da compiere ha permesso una migliore ripartizione del lavoro, riducendo i tempi medi per portare a termine gli accertamenti; l'ampliamento degli orari di apertura al pubblico degli uffici ha consentito una maggiore frequenza di rilascio di atti, svolgendo attività che prima erano da considerarsi eccezionali e risultavano molto impegnative anche soltanto per reperire le normative di riferimento; l'attivazione di un ufficio unico per la gestione delle sanzioni amministrative ha consentito un risparmio in

Grafico 4.17
 ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI SI REGISTRA UN MIGLIORAMENTO (% su totale esistenti)



Fonte: Irpet

termini di ore/lavoro. La novità più importante riguarda però la maggiore efficacia delle attività svolte: un problema frequente, in particolar modo

per i comuni di più piccole dimensioni, è infatti dato dalla scarsità del personale operativo che non permette di assolvere in maniera continuativa e puntuale le attività di controllo e accertamento sul territorio. Con la gestione associata, la distribuzione degli agenti su un territorio più vasto non ha prodotto il paventato pericolo di sovraccaricare le poche forze disponibili con il rischio di lasciare ancora più scoperte alcune aree minori ma ha, al contrario, assicurato efficienza e continuità operativa nel settore della circolazione e della sicurezza stradale, della vigilanza del patrimonio pubblico, del presidio del territorio in generale. Come verrà precisato più avanti, sono stati potenziati i servizi che venivano svolti prima dell'avvio della gestione associata e sono stati attivati servizi che prima non venivano svolti in tutti i comuni associati. I miglioramenti sono stati ottenuti grazie alla razionalizzazione del personale che ha consentito un aumento dei turni di servizio (diurni, notturni e festivi) e una maggiore specializzazione del personale impiegato grazie alla creazione di uffici per specifiche materie (ufficio di polizia stradale e ambiente, di polizia amministrativa e annonaria, di polizia giudiziaria e dei contenziosi). Dal punto di vista economico, un primo risultato di risparmio di risorse è già stato registrato grazie alla condivisione di dotazioni strumentali per tutti i comuni associati e alla ripartizione delle spese per i nuovi acquisti;

Box 4.1

UN ESEMPIO DI GESTIONE ASSOCIATA: LA POLIZIA MUNICIPALE NELLA MONTAGNA FIORENTINA

Nella montagna fiorentina i servizi di polizia municipale sono gestiti dal comune di Dicomano e di Pontassieve (livello intermedio di integrazione). I servizi sono disciplinati dal regolamento dei comuni di Dicomano, Londa e San Godenzo (dal marzo 2006 si è aggiunto il comune di Rufina) e nelle relative convenzioni.

I problemi principali riscontrati per la gestione sono legati:

- al personale impiegato; per il servizio di cui è capofila Dicomano, la gestione associata si è dovuta confrontare con la carenza di personale, con un rapporto vigili/abitanti pari a 1/1640 (su tre comuni associati). Inoltre, il personale assegnato alla gestione associata si trova a beneficiare di trattamenti di salario accessorio differenziati a seconda degli enti associati che dispongono di risorse differenziate e ciò ha influito negativamente sul clima lavorativo. Per il servizio di cui è capofila Pontassieve si sono avute difficoltà organizzative iniziali nell'utilizzo del personale, soprattutto di natura sindacale;
- alla scarsa conoscenza del territorio da parte degli addetti ai servizi associati, necessaria ai fini dello svolgimento di pattuglie miste con personale di Dicomano e Pelago. Questi problemi sono stati risolti attraverso l'organizzazione di pattuglie miste 1:1 ed attraverso l'utilizzo di carte del territorio predisposte dall'ufficio SIT associato;
- al fatto che solo il personale del comune di Pontassieve fosse dotato di arma, pertanto il Consiglio Comunale di Pelago ha stabilito di dotare di arma anche ai suoi agenti.

La razionalizzazione del personale si è avuta grazie a una turnazione unificata tale da garantire una copertura del servizio maggiore (12 ore giornaliere per circa 25/26 giorni al mese più il servizio notturno durante i mesi estivi per circa due giorni alla settimana). Inoltre, dal 2003 sono state ripartite le competenze degli addetti nei vari uffici (ufficio di polizia stradale ed ambiente, ufficio di polizia amministrativa ed annonaria, ufficio di polizia giudiziaria ed ufficio contenzioso) che quindi si sono specializzati. Inoltre dal 2006, con l'ampliamento della gestione associata al comune di Rufina è raddoppiato il numero degli addetti al servizio senza un corrispondente raddoppio della superficie del territorio interessato (da 1/44 kmq a 1/24,27) e del numero complessivo degli abitanti, cosicché il rapporto vigile/abitante è passato da 1/1640 a 1/1290. La situazione antecedente l'attivazione della gestione associata vedeva un numero di addetti ai singoli servizi di polizia municipale alquanto limitati per singolo ente (3 per Dicomano, 1 per

Londa, 1 per San Godenzo) tale da creare difficoltà nello svolgimento delle competenze ordinarie.

È stato coordinato il servizio di polizia stradale con la creazione di pattuglie congiunte e con la gestione unitaria dei turni, con funzioni di pronto intervento, rilievo sinistri e soccorso stradale in genere, posti di controllo programmati, servizi di controllo con autovelox/telelaser. In tal modo si sono superate difficoltà legate alle carenze nella dotazione organica (Pelago: 6 addetti x 7400 abitanti; Pontassieve: 16 addetti x 20.500 abitanti). Si è raggiunta inoltre una maggiore specializzazione del personale tramite la creazione di una unità operativa di polizia commerciale ed annonaria, costituita da 3 addetti del comune di Pontassieve e 2 addetti del comune di Pelago comandato presso Pontassieve.

Grazie alla gestione associata è stato possibile avviare nuovi interventi, sono stati attivati interventi che precedentemente, dati i numeri limitati di addetti dei singoli enti, non era stato possibile attivare o che erano attivati soltanto nel comune più grande, (Dicomano). In particolare: 1. i servizi di educazione stradale, che venivano svolti in parte a Dicomano e Pelago ed erano assenti a Londa e San Godenzo. In seguito all'entrata in vigore del certificato di idoneità alla guida dei ciclomotori il servizio associato ha assegnato due operatori per lo svolgimento dei corsi di formazione propedeutici al rilascio del certificato di idoneità suddetto; 2. i servizi notturni, data la presenza di un solo agente a Londa e San Godenzo non si svolgevano, mentre a Dicomano e Pelago si svolgevano in maniera ridotta. Dall'attivazione della gestione associata la polizia municipale garantisce la propria presenza in orario 20.00-24.00 durante i mesi estivi per circa due giorni alla settimana; 3. i posti di controllo: la gestione associata ha consentito di effettuare nuovi interventi nei quali è necessario impiegare un minimo di due operatori, cioè per il rilevamento delle violazioni al codice della strada e per il rilevamento delle violazioni inerenti alla velocità (questo servizio veniva già svolto nei tre comuni prima della gestione associata ma nel caso di Londa e San Godenzo (1 operatore ciascuno) non vi era la possibilità di effettuare la contestazione immediata ritenuta dalla giurisprudenza, essenziale per la validità del verbale) e non possedevano apparecchiature autovelox ed erano costretti ad utilizzare quelle di Dicomano, con evidenti difficoltà nell'organizzazione del servizio. 4. svolgimento di una turnazione adeguata per lo svolgimento di un idoneo servizio: prima della gestione associata Dicomano garantiva 12/13 rientri pomeridiani al mese mentre negli altri due comuni con un solo operatore, i rientri erano circa 8 al mese. Con la gestione associata è coperto un turno minimo di 12 ore giornaliere per circa 25/26 giorni al mese. Inoltre, sono stati potenziati i servizi festivi; 5. gestione informatizzata del Codice della Strada grazie all'acquisto di un software mentre prima della gestione associata si utilizzava un semplice database; 6. attivazione del collegamento con il Dipartimento dei trasporti terrestri: non era disponibile a Londa e San Godenzo; 7. servizio di pronto intervento: il servizio associato, in ragione dell'ampliamento della copertura dei turni di servizio, ha consentito una maggiore presenza: viene gestito sempre almeno da una pattuglia, oltre ad una pattuglia di supporto sempre disponibile. A Dicomano veniva già svolto mentre Londa e San Godenzo e Pelago lo svolgevano soltanto in parte.

Complessivamente pertanto i miglioramenti derivanti dall'attivazione della gestione associata sono riscontrabili nell'attivazione di nuovi servizi e nel potenziamento delle attività già svolte prima della gestione associata. Il miglioramento più significativo nello svolgimento del servizio risulta maggiormente evidente nei confronti dei comuni di Londa e San Godenzo, in quanto, data la presenza in ciascuno dei due enti di un unico addetto, non era materialmente possibile garantire un livello di servizio adeguato. Il miglioramento principale è dato da un maggior presidio del territorio, realizzato grazie alla razionalizzazione del personale ed alla possibilità di garantire un aumento dei turni di servizio (diurni, notturni e festivi). L'organizzazione del servizio con la creazione di uffici (ufficio di polizia stradale ed ambiente, ufficio di polizia amministrativa ed annonaria, ufficio di polizia giudiziaria ed ufficio contenzioso), ha garantito una maggiore specializzazione del personale impiegato, consentendo dunque di fornire una risposta più efficace da parte del servizio. È stato possibile dotarsi di dotazioni strumentali uniformi per i tre comuni associati, con il conseguimento di economie di scala nell'acquisto e nell'utilizzo delle attrezzature. Importante è anche la possibilità di poter lavorare previo supporto di un'unica centrale operativa, con operatore fisso in tutti i turni, e con personale misto per i controlli di polizia commerciale, attività di polizia specialistica svolta da un apposito nucleo che non esisteva prima a Pelago.

-
- *servizi sociali*: i benefici consistono in una maggiore organicità degli interventi che ha permesso di dare un risposta più capillare e mirata alle esigenze dei cittadini garantendo una maggiore uniformità del trattamento e

delle procedure di accesso. La gestione associata ha garantito nei comuni più piccoli lo stesso livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni di quelli più grandi. Come verrà precisato più avanti, un altro rilevante beneficio è l'attuazione di nuovi interventi e iniziative sociali, in special modo a vantaggio dei comuni più piccoli. In particolare, per il servizio "abbattimento delle barriere architettoniche" l'avvio della gestione associata ha coinciso, per molti enti associati, con l'entrata in vigore della L.R. 66/03 che ha modificato le modalità di erogazione dei contributi rispetto alla precedente L.R. 13/89. In particolare la costituzione di un'unica commissione tecnica per livello ottimale che valuta la congruità degli interventi con la tipologia di disabilità ha permesso di ridurre fortemente i tempi medi di espletamento dei procedimenti di concessione dei contributi;

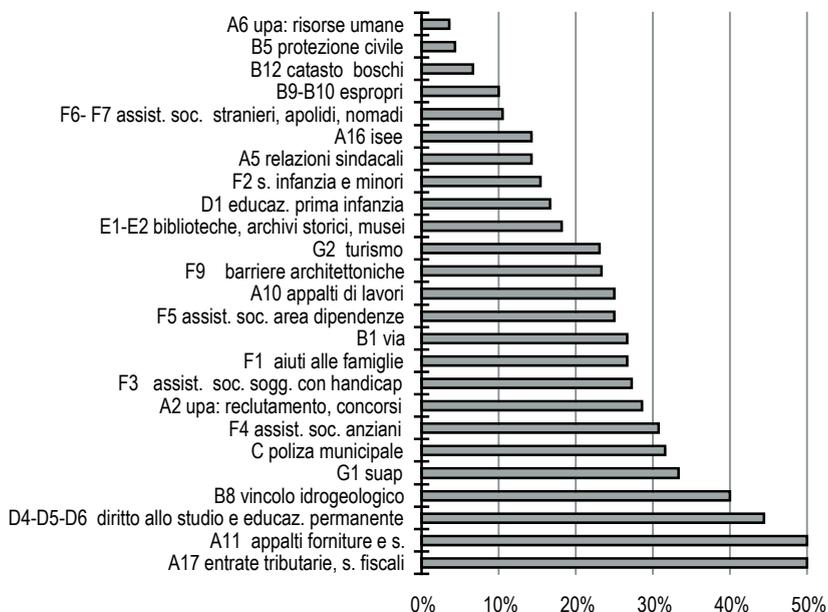
- *u.p.a.*: è il settore nel quale si è apprezzata una maggiore semplificazione dei procedimenti amministrativi e una maggiore efficacia delle procedure, significativa per i servizi di trattamento economico e giuridico del personale per oltre il 60% di quelli complessivamente gestiti in forma associata. In particolare, si è avuta una razionalizzazione delle procedure per l'organizzazione di concorsi per la selezione del personale e per le relative assunzioni grazie alla predisposizione di una graduatoria unica a livello comprensoriale. La condivisione di un piano formativo valido per tutto il territorio associato ha reso possibile un incremento consistente dell'offerta formativa garantendone la continuità nel tempo indipendentemente dalle capacità organizzative e finanziarie del singolo ente;
- *servizio associato delle entrate tributarie e servizi fiscali*: per il 75% dei livelli ottimali che gestiscono questi servizi in forma associata i miglioramenti qualitativi sono apprezzabili nella maggiore specializzazione degli operatori, nell'uniformazione dei regolamenti e della modulistica dei tributi comunali, e nell'integrazione delle banche dati. In tal modo, per un servizio tributario su due si è avuta una riduzione del numero di accertamenti soggetti a contenzioso e degli annullamenti e una migliore gestione del servizio di ricevimento dei contribuenti con conseguente diminuzione dei tempi di attesa;
- *servizi statistici*: per il 67% dei casi il miglioramento è dovuto alla maggiore uniformità nell'elaborazione dei dati;
- *u.r.p.*: per il 56% delle gestioni associatesi registra un migliore espletamento della funzione a vantaggio di tutti gli utenti grazie a un allargamento della base-dati territoriale;
- *servizio associato per la "v.i.a."*: per circa un servizio su due si è avuto un incremento qualitativo, grazie alla maggiore specializzazione del personale e soprattutto alla soppressione dell'inutile duplicazione delle pratiche per i procedimenti particolarmente complessi che coinvolgevano gli uffici di più comuni;
- *gestione del vincolo idrogeologico*: per il 40% degli esercizi associati valgono le stesse considerazioni viste in relazione alla "v.i.a.";
- gestione del s.u.a.p. per il 33% dei casi, la gestione associata ha reso il s.u.a.p. un punto di riferimento essenziale per lo sviluppo economico di tutto il territorio mentre il livello dimensionale dei singoli enti non era in grado di favorire l'instaurarsi dei rapporti tra le imprese, la pubblica

amministrazione e i cittadini. La gestione associata assicura la presenza costante di un unico interlocutore per tutto il territorio associato al quale richiedere ogni informazione su atti documenti e procedimenti e sui servizi offerti garantendo per il 33% dei servizi associati una maggiore qualità;

- *funzioni in materia di turismo*: l'incremento della qualità riguarda, nel 38% delle gestioni associate, la maggiore efficacia delle politiche di promozione delle attività turistiche nel territorio associato.

La RIDUZIONE DEI TEMPI MEDI di espletamento delle pratiche rispetto a quelli impiegati nel periodo precedente all'avvio delle gestioni associate riguarda il 13% delle esperienze associative.

Grafico 4.18
 ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI È STATA REALIZZATA UNA RIDUZIONE TEMPI MEDI
 DI ESPLETAMENTO DELLE PRATICHE
 % su totale di quelle realizzate



Fonte: Irpet

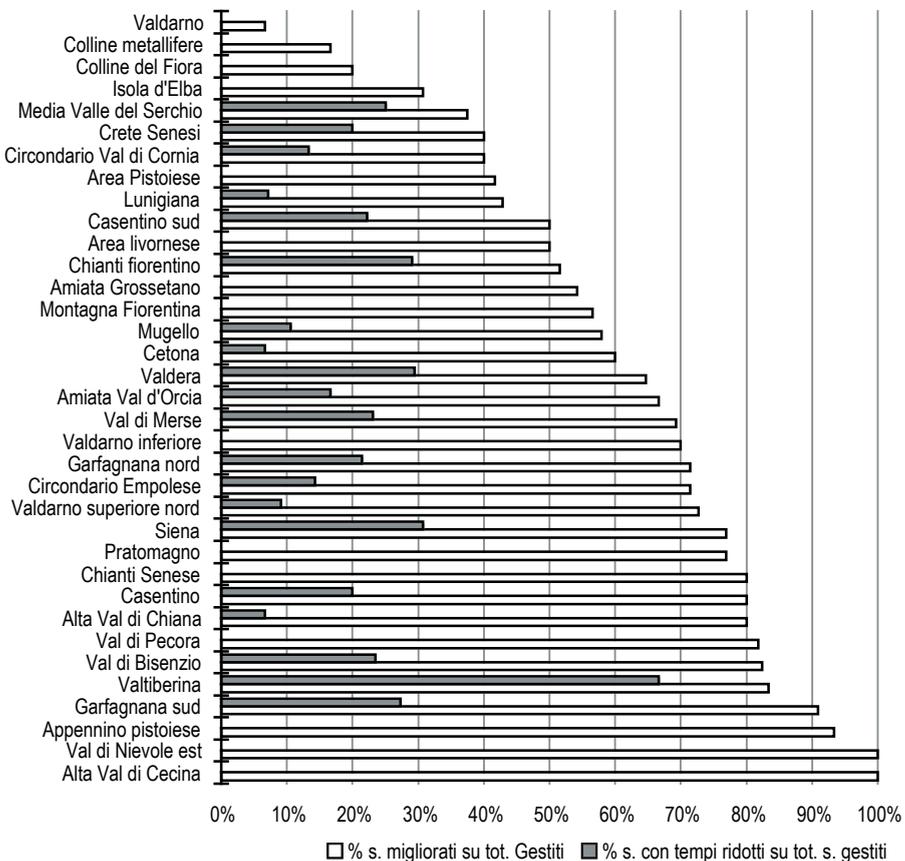
In particolare, si registra una riduzione dei tempi medi in relazione ai seguenti servizi:

- tributi, appalti e forniture (50%);
- diritto allo studio ed educazione permanente (44%);
- gestione del vincolo idrogeologico (40%);
- s.u.a.p. (33%);
- polizia municipale (32%).

Complessivamente:

- tutti gli enti associati hanno attuato un miglioramento qualitativo dei servizi/funzioni gestiti in forma associata;
- il 74% degli enti ha incrementato la qualità di oltre il 50% dei propri servizi/funzioni: in particolare l'Alta Val di Cecina, la Val di Nievole Est, l'Appennino pistoiese e la Garfagnana sud;
- il 57% ha ridotto i tempi medi dei propri servizi/funzioni: in particolare la Valtiberina (67% dei propri servizi/funzioni).

Grafico 4.19
 ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI SI È VERIFICATO UN MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ
 E UNA RIDUZIONE TEMPI MEDI
 % sul totale di quelle esistenti per livello ottimale



Fonte: Irpet

La mancata realizzazione di miglioramenti qualitativi o della mancata riduzione dei tempi medi sono eventualmente riconducibili a:

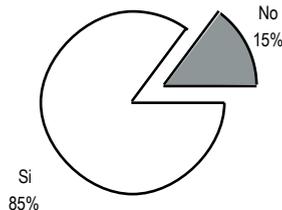
- a) carenze strutturali in termini di risorse economiche o di professionalizzazione degli addetti;
- b) brevità del periodo intercorso dall'avvio delle gestione associata; spesso infatti le esperienze si riferiscono a servizi di nuova attivazione;
- c) limitato livello di attivazione dell'ufficio oggetto di esercizio associato; questo rende difficili le valutazioni qualitative (ad esempio per la "v.i.a." il numero di pratiche trattate risulta in molti enti basso o pari a zero).

Si consideri inoltre che in molti casi la mancata segnalazione di un miglioramento qualitativo non corrisponde necessariamente alla concreta mancanza di miglioramento ma piuttosto alla difficoltà di misurare tali effetti. In altri casi, la mancata rilevazione è dovuta al fatto che il servizio aveva già raggiunto livelli di erogazione soddisfacenti.

Un risultato importante è l'incremento della varietà dell'offerta grazie a NUOVI INTERVENTI E INIZIATIVE afferenti i servizi. Questo comporta infatti l'estensione dei benefici a un maggior numero di utenti. Può trattarsi dell'introduzione di nuove attività prima non esercitate nel livello ottimale, oppure della loro estensione ad alcuni comuni.

Per quanto riguarda la prima ipotesi (ATTIVAZIONE DI NUOVI INTERVENTI E INIZIATIVE), l'83% degli enti associati ha istituito nuove attività nel livello ottimale; in particolare, la Valtiberina e la Montagna Fiorentina ne hanno istituito 11 e la Valdera 10 (vedi Tab. A in appendice).

Grafico 4.20
ENTI CHE HANNO ISTITUITO NUOVE ATTIVITÀ E INIZIATIVE



Fonte: Irpet

Queste riguardano più o meno tutte le tipologie di servizi/funzioni previste per l'attivazione in forma associata, ma in particolare:

- *la formazione del personale*: con l'avvio della gestione associata dell'u.p.a. oltre la metà dei livelli ottimali ha provveduto a predisporre un piano per la formazione mentre prima questo non esisteva o veniva predisposto saltuariamente. Grazie ai nuovi piani sono stati attivati corsi tematici più mirati alle esigenze formative del personale;

- l'*innovazione tecnologica*: il 26% degli enti associati ha provveduto ad attivare nuovi progetti (attivazione internet, newsletters informative, firma elettronica, carta di identità elettronica, piano sicurezza dati, adesione a progetti locali);
- le *attività sociali*, numerose sono le iniziative a favore degli adolescenti, dei giovani, degli anziani (vacanze anziani, attività di carattere socio culturale all'interno delle strutture residenziali, agevolazioni al trasporto, servizio informa-anziani, assistenza anziani), dei disabili e degli stranieri; attività meritorie che difficilmente i piccoli comuni riescono a sostenere economicamente e organizzativamente;
- la *polizia municipale*: come già prima accennato l'attivazione della gestione associata ha permesso l'estensione dei controlli sul territorio interessato (per la circolazione stradale, la sicurezza, la tutela del patrimonio culturale e ambientale, l'attività edilizia, la tutela del consumatore, il pronto intervento per incidenti stradali) per il 31% degli enti associati. In particolare, grazie alla migliore organizzazione delle attività e all'azione sinergica di uomini e mezzi, è stato possibile migliorare la gestione dei turni, soprattutto in relazione a quelli non coperti con regolarità come quelli festivi e notturni. La maggiore presenza di personale ha inoltre permesso di erogare il servizio con maggiore continuità in tutto il territorio, specialmente nelle zone più periferiche. I maggiori benefici sono quindi ricaduti sui comuni più piccoli;
- le *funzioni statistiche*; prima dell'attivazione della gestione associata, nel 23% degli enti associati, gli uffici si occupavano solo delle rilevazioni obbligatorie per l'Istat mentre altre attività venivano svolte in modo non omogeneo e saltuario. Oggi invece la creazione di banche dati comuni ha permesso l'elaborazione e la relativa pubblicazione di dati finalizzata a soddisfare in maniera più approfondita le esigenze conoscitive degli amministratori locali per la cura degli interessi della collettività;
- nell'ambito delle attività della *protezione civile*, la creazione, in 5 livelli ottimali, di un centro intercomunale, garantisce monitoraggio e reperibilità per 24 ore e l'estensione dell'informazione ai cittadini sulle attività svolte.

Per quanto riguarda l'ESPANSIONE DI ATTIVITÀ a nuovi comuni del livello ottimale:

- i livelli ottimali interessati sono 11 (il 31% del totale) e complessivamente hanno determinato l'attivazione di 20 nuove tipologie di attività;
- le attività maggiormente interessate dagli interventi sono:
 - la riapertura di biblioteche comunali (3 nuovi servizi in 7 comuni);
 - l'assistenza per la compilazione delle dichiarazioni isee (3 nuovi servizi in 9 comuni);
 - i servizi internet (2 nuovi servizi in 4 comuni);
 - i progetti per anziani non autosufficienti (2 nuovi servizi in 3 comuni).

Tabella 4.21
 NUMERO DI COMUNI PER LIVELLO OTTIMALE AI QUALI SONO STATE ESTESE NUOVE ATTIVITÀ

	Area livornese	Area pistoiense	Casentino sud	Circondario Empolese	Crete Senesi	Isola d'Elba	Media Valle del Serchio	Valdarno inferiore	Val di Nievole est	Valdera	Valtiberina	Totale n. servizi espansi	TOTALE N. COMUNI
1. assistenza compilazione dichiarazioni isee					1			2	6		3	9	
2. riapertura biblioteche comunali					3	2			2		3	7	
3. servizi internet			1					3			2	4	
4. progetti anziani non autosufficienti		2	1								2	3	
5. trasporti sociali nelle zone montane										5	1	5	
6. controlli sulle dichiarazioni isee								2			1	2	
7. estensione s. notturno polizia municipale				2							1	2	
8. estensione turno pomeridiano di sorveglianza all'uscita delle scuole				2							1	2	
9. servizio informa-giovani						2					1	2	
10. servizi asilo nido			2								1	2	
11. punti informativi unitari							2				1	2	
12. aumento orario apertura archivi						5					1	5	
13. riordino attività degli archivi						5					1	5	
14. iniziative estive nei musei						3					1	3	
15. riapertura musei							1				1	1	
16. assistenza domiciliare educativa per minori e famiglie	1										1	1	
17. soggiorno per minori		1									1	1	
18. ass. sociale professionale	1										1	1	
19. s. di mediazione culturale per immigrati	1										1	1	
20. corsi di nuoto per alunni			1								1	1	
TOTALE N. SERVIZI ESPANSI	3	2	4	2	1	4	3	1	3	2	1		

Fonte: Irpet

Uno dei principali obiettivi delle gestioni associate è la DIMINUIZIONE DELLE TARIFFE relative ai servizi a domanda individuale. Si tratta di servizi cosiddetti “meritori” la cui presenza incide positivamente sullo sviluppo sociale e culturale di una comunità. In questa categoria rientrano, in prevalenza, i servizi sociali ed educativi e altri servizi rivolti a fasce deboli della popolazione. L'erogazione di questi servizi determina nei comuni minori elevati costi fissi e spesso, a causa della scarsità di risorse di cui soffrono attualmente gli enti, un'offerta inadeguata rispetto al fabbisogno. La conseguenza è che, negli ultimi anni, le famiglie hanno talvolta potuto accedere a servizi in quantità o qualità insufficiente ma a costi elevati.

Secondo quanto emerge dall'indagine, le gestioni associate hanno consentito di sanare in parte queste difficoltà ma questo non sempre è avvenuto determinando una riduzione dei prezzi dei servizi stessi, ma piuttosto attraverso un miglioramento della qualità o un incremento della varietà dei servizi. In particolare:

- nell'Amiata grossetano vi è stato un aumento dei costi delle compartecipazioni per alcuni servizi educativi (quelli rivolti ai giovani e alla prima infanzia) e per alcuni servizi sociali (rivolti alle famiglie, agli anziani, all'infanzia e ai soggetti con handicap); questo aumento è però dovuto all'aumento della qualità e della varietà dell'offerta di questi servizi resa possibile dall'avvio della gestione associata;
- ugualmente, nell'Area livornese l'aumento del costo delle compartecipazioni per i servizi offerti agli anziani è dovuto a un aumento del numero di utenti e a una maggiore varietà dei servizi offerti;
- l'aumento dei servizi educativi rivolti alla prima infanzia nella Valtiberina è riconducibile a una progressiva armonizzazione delle tariffe tra il sistema pubblico e quello privato accreditato, in una logica di sostenibilità economica proiettata nel tempo;
- per gli altri servizi sociali la mancata variazione dei prezzi è dovuta al fatto che la quota di compartecipazione è stabilita sulla base delle soglie di reddito indicate dal regolamento zonale delle prestazioni sociali agevolate adottato dalla gestione associata;
- solo il Chianti fiorentino segnala una diminuzione dei costi a carico dell'utenza per usufruire dei servizi sociali ed educativi di propria competenza.

Gli enti associati in quanto gestori di servizi comunali sono possibili destinatari di contributi previsti da varie normative. Oltre infatti ai contributi previsti dalla L.R. 40/01 e dalla L.R. 39/04 che riguardano più direttamente le funzioni/servizi associati vi sono anche quelli erogati in base alle seguenti leggi regionali:

- u.r.p.: L.R. 22/02;
- protezione civile: D.G.R. n. 368/04;
- polizia locale: L.R. 38/01;
- servizi/funzioni bibliotecarie: L.R. 14/95 e L.R. 35/99;
- gestioni canili: L.R. 43/95;
- area sociale: L.R. 41/05;
- gestione dell'isee: contributi regionali in materia sociale.

Prima dell'avvio della gestione associata la carenza di mezzi e di personale rende difficile attingere a finanziamenti regionali provinciali o europei che costituiscono una possibilità di sviluppo per i territori più svantaggiati.

La tabella che segue indica quali tipi di finanziamento gli enti associati a partire dall'avvio delle gestioni associate, abbiano potuto attingere a livello provinciale, e comunitario.

Alcuni enti associati hanno provveduto a elaborare una serie di indicatori specifici, essenziali per valutare l'andamento dei servizi/funzioni da loro direttamente gestiti.

A tale proposito è emerso che:

- circa un ente associato su due ha provveduto a elaborare indicatori di monitoraggio e, in alcuni casi, sono stati prodotti report sulla base delle indagini compiute (l'Amiata Val d'Orcia e la Val di Pecora vi hanno provveduto per tutti servizi/funzioni gestiti);
- tra gli enti che hanno elaborato report, il 41% l'ha fatto per tutti i servizi/funzioni gestiti;
- altri enti associati hanno invece prodotto report di monitoraggio²⁵ che sono stati presentati alle relative conferenze dei sindaci ma senza ricorrere all'utilizzo di specifici indicatori (è il caso del Casentino sud e del Circondario empolesse).

Tabella 4.23

SERVIZI/FUNZIONI PER I QUALI SONO STATI ELABORATI INDICATORI PER ENTE ASSOCIATO

	Alta Val di Chiana Senese	Amiata Val d'Orcia	Casentino	Crete Senesi	Val di Merse	Area livornese	Val di Pecora	Valdera	Amiata Grossetano	Mugello	Montagna Fiorentina	Valtiberina	Val di Nievole est	Appennino pistoiense	Colline del Fiora	Valdarno superiore nord	Val di Bisenzio
A10 appalti di lavori										x							
A12 s. economico finanziario	x																
A13 controllo interno		x			x												
A15 urp				x	x					x			x				
A16 isee	x	x	x	x			x	x	x				x				x
A17 entrate tributarie e s. fiscali								x									
A2 u.p.a.:reclutamento e concorsi				x									x				
A20-A21 s. informatici e telematici			x					x									
A3 u.p.a.: trattamento giuridico				x													
A4 u.p.a.:trattamento economico		x		x					x								
A5 relazioni sindacali	x	x		x	x												
A6 u.p.a.: sviluppo risorse umane	x	x		x	x			x			x						
A8 strade comunali e verde pubblico					x												

²⁵ Non hanno elaborato indicatori di monitoraggio: l'Alta Val di Cecina, l'Area Pistoiese, il Casentino sud, il Cetona, il Circondario Empolese, il Chianti fiorentino, il Chianti Senese, il Circondario Val di Cornia, le Colline metallifere, la Garfagnana nord, la Garfagnana sud, l'Isola d'Elba, la Lunigiana, la Media Valle del Serchio, il Pratomagno, Siena, il Valdarno inferiore.

Tabella 4.23 segue
SERVIZI/FUNZIONI PER I QUALI SONO STATI ELABORATI INDICATORI PER ENTE ASSOCIATO

	Alta Val di Chiana Senese	Amiata Val d'Orcia	Casentino	Crete Senesi	Val di Merse	Area livornese	Val di Pecora	Valdera	Amiata Grossetano	Mugello	Montagna Fiorentina	Valtiberina	Val di Nievole est	Appennino pistoiese	Colline del Fiora	Valdarno superiore nord	Val di Bisenzio
B5 protezione civile	x	x	x	x	x												
B12 catasto boschi	x	x	x	x	x				x								
B1 v.i.a.		x			x												
B8 vincolo idrogeologico	x	x	x		x				x						x		
B7 catasto	x	x															
B4 regolamento edilizio																	
C polizia locale	x	x		x				x		x	x+x						
D3 educaz. adulti							x	x						x			
D2 educaz. adolescenti e giovani						x	x	x	x								
D1 educazione prima infanzia	x							x	x								
D4, D5 e D6. diritto allo studio e per l'educazione permanente	x			x				x			x						
E1-E2 biblioteche, archivi storici, musei	x			x				x	x								
F9 barriere architettoniche	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x						
F1 aiuti alle famiglie			x	x		x	x		x		x	x					
F4 assist. soc. anziani			x			x	x		x	x							
F2 s. infanzia e minori			x			x	x		x	x	x	x					
F3 assist. soc. soggetti con handicap			x			x	x		x	x	x	x					
F6-F7 assist. soc. stranieri, apolidi, nomadi			x			x	x	x	x	x	x	x					
F5 assist. soc. dipendenze						x			x		x	x					
G1 s.u.a.p.		x	x	x				x	x	x					x	x	
G2 turismo		x	x	x					x								
H1 ufficio unico	x	x		x	x		x	x									
H2 difensore civico com.		x		x	x				x					x			
H7 canili		x	x				x										
H3 pari opportunità		x	x	x										x			
H4-H5-H6 s. statistico	x			x	x			x	x								
TOTALE SERVIZI	15	18	15	20	13	8	11	15	17	9	10	5	3	3	2	1	1
% di s./f. per i quali sono stati elaborati indicatori su tot s./f. gestiti	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	88%	71%	47%	43%	42%	30%	20%	20%	9%	6%

Fonte: Irpet

4.4

Considerazioni conclusive

Gli enti locali, attraverso la scelta associativa, hanno compiuto un passo fondamentale verso una riorganizzazione efficace ed efficiente dei servizi/funzioni comunali. Spesso, infatti, l'inadeguatezza delle dimensioni amministrative dei comuni ne consente l'attivazione soltanto in condizioni di inefficienza. Ciò è dovuto anche al fatto che la dimensione storicamente data dei comuni non sempre si è dimostrata quella adeguata all'erogazione di servizi/funzioni; la conseguenza è stata che comuni di piccole dimensioni (quelli fino ad 10.000 abitanti rappresentano il 70% circa dei comuni toscani) hanno sofferto di diseconomie di scala andate a discapito dei cittadini che si sono visti razionare servizi importanti per la vita di comunità, quali quelli sociali, educativi, culturali.

In questo contesto, la L.R. 40/00, che regola l'associazione di servizi/funzioni comunali, è divenuta un punto centrale di riferimento per la normativa regionale in materia di piccole comunità locali assegnando agli enti che rispondono ai requisiti previsti contributi finanziari che oggi ammontano a circa 12,5 milioni di euro e prevedendo che gli enti possano ottenere benefici economici aggiuntivi provenienti da leggi regionali settoriali (area sociale, informazione e comunicazione, sicurezza, comuni montani).

Il fenomeno associativo ha raggiunto nei tre anni di operatività della legge regionale una dimensione consistente: il 71% dei livelli ottimali che si sono costituiti per la gestione associata di servizi/funzioni, coinvolge il 67% dei comuni toscani (restano fuori i comuni più grandi) e gestiscono in media oltre 15 servizi/funzioni. Il numero di esercizi associati è attualmente di 538 unità e, dal 2002, è in continuo aumento. I servizi/funzioni maggiormente interessati riguardano l'area amministrativa, l'area territoriale e quella sociale; per il 72% dei casi si tratta quindi di servizi/funzioni indispensabili.

È pertanto possibile fare alcune prime valutazioni, fermo restando che si tratta di un processo ancora in fase di avviamento, sia dal lato normativo sia dal punto di vista più strettamente operativo. Sul piano generale alcuni importanti "punti di forza" delle esperienze avviate possono essere riferiti a quanto segue:

1. *sono aggregazioni stabili*: gli enti associati fino ad oggi hanno dimostrato di poter garantire una certa solidità. È interessante notare infatti come nessuno dei livelli ottimali attivati dal 2002 abbia dovuto affrontare crisi risolutive delle esperienze. Si sono semmai verificati alcuni aggiustamenti relativi a specifiche attività oppure la necessità di modificare la composizione dei livelli ottimali (inserimento di comuni prima esterni o passaggi verso livelli ottimali confinanti). La loro stabilità è favorita anche alla scelta di uno strumento flessibile come la convenzione. Questa infatti, non facendo nascere un nuovo soggetto giuridico, si configura come strumento agile e poco oneroso.
2. *sono multifunzionali*: gli enti associati hanno dimostrato capacità di gestire svariate tipologie di servizi /funzioni (rispetto alle 64, previste dalla

normativa, soltanto 3 non sono gestiti in nessun livello ottimale). Si tratta in buona parte di servizi indispensabili (72%) ma è molto diffusa anche la gestione di servizi sociali ed educativi.

3. *si sono dimostrate versatili* nel superare le problematiche insorte nella fase di attivazione delle gestioni associate. Con la gestione associata gli enti locali hanno dovuto rimettersi in discussione, rivedere la propria riorganizzazione, rispondere alla necessità di modificare proprie prassi e procedure consolidate nel tempo, fare i conti con i timori di perdere la propria identità locale.

D'altra parte, molte delle criticità che in seguito verranno segnalate nel dettaglio possono essere riconducibili a un importante "punto di debolezza" che si colloca a monte dell'avvio degli esercizi associate ed è dato dalla mancanza di certezza sulla disponibilità di risorse finanziarie, soprattutto da fonte regionale: gli enti associati lamentano infatti sia l'esiguità delle risorse economiche oggi messe a disposizione sia l'incertezza e l'esiguità della durata delle incentivazioni.

Il quadro generale dei risultati è complessivamente positivo. In alcuni livelli ottimali è già possibile apprezzare i primi benefici, sia sul piano dell'organizzazione interna della funzione/servizio, sia dal punto di vista del cittadino/utente in termini di migliore qualità dei servizi e maggiore disponibilità e accessibilità ai servizi.

Non sono state riscontrate differenze significative tra enti associati. Se è vero che ciascuno è di fronte ad esigenze diverse, ha incontrato specifiche criticità e può vantare la realizzazione di specifici benefici dalle gestioni associative, resta il fatto che, tranne in pochissimi casi in cui la gestione associata è stata fallimentare al punto di determinare la revoca dei contributi, gli enti locali hanno saputo trovare in base alle proprie risorse soluzioni adeguate di riorganizzazione (vedi Tab. B in appendice).

• *Principali criticità*

1. *Problemi organizzativi riscontrati nella fase strettamente costitutiva delle gestioni associate.* Molti enti hanno riscontrato forti difficoltà organizzative che tuttavia, in buona parte, sono state superate incrementando i momenti istituzionali di raccordo (per il 49% degli enti) o aumentando il personale (per il 26%) e adeguando il sistema normativo o introducendo il controllo di gestione (per il 17%).

I problemi di cui si tratta sono collegati alla fase di transizione dal vecchio al nuovo assetto gestionale: derivano dalla reticenza a modificare abitudini e prassi consolidate e dalla necessità, indotta dall'associazione, di modificare l'organizzazione. In questa fase le difficoltà sono in parte riconducibili alle carenze della dotazione iniziale di risorse.

In sintesi:

- Il 71% degli enti lamenta *carenze di tipo strutturale* (carezza di personale, di risorse economiche, di struttura varie);
- il 49% criticità relative alla *costituzione degli enti associati* (dovute al carico di lavoro e al costo che la nuova organizzazione comporta); in particolare,

gli enti associati sottolineano la necessità di una maggiore semplificazione degli atti di attivazione delle gestioni associate per consentire che tutte le risorse, umane e finanziarie, possano dedicarsi alle gestioni piuttosto che alle attività collaterali (rendicontazioni, riunioni, studi, relazioni);

- per il 40% circa degli enti i maggiori problemi derivano dalla diffidenza degli apparati burocratici verso la nuova forma di gestione dovuta essenzialmente al timore di perdere il controllo sul proprio territorio e alle difficoltà di comunicazione tra gli enti o al mancato coordinamento tra la componente politica e quella operativa (*problemi di comunicazione, di governance e di ordine culturale*).

Più in generale, gli enti associati segnalano alcuni punti di debolezza delle esperienze che non si configurano come vere e proprie criticità purché vengano eliminate; si tratta di:

1. *eccessiva burocratizzazione* delle gestioni associate: gli enti lamentano infatti un eccessivo incremento degli adempimenti amministrativi, soprattutto a carico del capofila, che ha creato difficoltà e rallentamenti nello sviluppo delle gestioni;
2. *eccessivo sforzo economico* richiesto agli enti associati per l'attivazione delle gestioni: il contributo regionale copre solo parzialmente i costi sostenuti per le gestioni ed è inoltre limitato nel tempo. A parere degli enti associati l'esiguità delle risorse a disposizione rallenta il processo di cambiamento. Inoltre i costi sostenuti non sono stati compensati nell'immediato dalle attese economie di scala, che si esplicano generalmente nel medio periodo.
3. *difficoltà per gli enti associati di stabilire i criteri di riparto* degli oneri tra gli associati convenzionati, a causa della complessità dei modelli organizzativi scelti.
4. *difficoltà nei rapporti con enti terzi*, estranei alle gestioni associate, che stentano a prendere atto dell'esistenza delle gestioni.
5. *scarsa attenzione da parte degli enti associati all'elaborazione e analisi dei dati riguardanti le gestioni*: Soltanto un ente associato su due ha provveduto a elaborare indicatori di monitoraggio per valutare l'andamento delle proprie gestioni e comunque ciò non è avvenuto per tutti i servizi/ funzioni gestiti.

- *Aspetti positivi*

1. *L'elevato livello di programmazione e regolamentazione dei servizi/ funzioni raggiunto*. Il primo sforzo richiesto agli enti associati dalla nuova forma associata consisteva nel riorganizzare i propri servizi/funzioni prima gestiti separatamente. L'80% degli enti associati ha provveduto a pianificare la programmazione per tutti o per alcuni servizi/funzioni. Per circa il 90% dei servizi/funzioni è stata predisposta una regolamentazione unitaria per tutto il livello ottimale, soprattutto nell'ambito dell'amministrazione generale e nell'area sociale (circa il 43% di servizi/funzioni per ogni ente associato).
2. *L'avvio delle gestioni associate ha prodotto un maggiore coordinamento tra gli uffici comunali che gestiscono funzioni/servizi analoghi*. Per quanto riguarda la fase organizzativa delle gestioni associate, il coordinamento tra gli uffici che

gestiscono servizi/funzioni ha creato una trama di rapporti considerati proficui da tutti gli enti associati. Il coordinamento ha infatti provveduto a migliorare le relazioni tra gli uffici (per il 54% degli enti associati), la pianificazione delle attività (per il 20%) e a avviare un percorso di semplificazione e razionalizzazione amministrativa (per il 43%). Inoltre, mediante i servizi associati, gli enti locali hanno iniziato a dialogare insieme, dando origine in alcuni casi all'attivazione di un indirizzo politico unitario. I primi benefici sono pertanto riscontrabili nell'acquisizione di una più ampia visione delle problematiche, nella riduzione dei tempi morti dei procedimenti e nella omogeneizzazione delle procedure.

Il coordinamento ha favorito inoltre un maggiore dialogo e confronto tra uffici comunali, anche nel caso di enti tra loro strutturalmente diversi (montani e non). Infine, è emerso il ruolo fondamentale delle comunità montane (nei livelli ottimali che le comprendono) nell'attività di proposta e coordinamento delle gestioni.

3. *La parziale razionalizzazione del personale.* Gli enti locali lamentavano in passato una forte carenza di personale, alla quale le gestioni associate -se pur non completamente- hanno ovviato. I benefici riscontrati su questo piano (dal 90% degli enti ottimali) riguardano la diversa ripartizione dei ruoli seguita all'aggregazione di più uffici comunali che ha in parte liberato risorse da destinare alternativamente. Sono state segnalate una migliore ripartizione del tempo di lavoro e una migliore specializzazione del personale (22% dei servizi/funzioni associati); un aumento del personale si registra invece in particolare nel settore sociale. Ciò non toglie che per la metà circa degli enti associati oggetto dell'indagine permanga un fabbisogno non esaudito di risorse finanziarie aggiuntive. Si ritiene pertanto molto utile un approfondimento su questo tema.

4. *La migliore specializzazione del personale.* Verificatasi per l'86% degli enti associati grazie soprattutto all'avviamento di corsi di qualificazione professionale (per il 66% dei casi).

5. *L'ampliamento dell'offerta di servizi/funzioni ai cittadini.* Il 66% degli enti associati ha istituito almeno un nuovo servizio/funzione, mentre l'83% ha ampliato le iniziative e gli interventi afferenti i servizi/funzioni gestiti; circa il 74% degli enti associati ha incrementato la qualità dei propri servizi/funzioni e il 57% ha ridotto i tempi medi di avviamento delle pratiche. Complessivamente questi miglioramenti riguardano il 64% dei servizi/funzioni gestiti, in misura minore invece riguardano la riduzione dei tempi medi di espletamento delle pratiche (per il 13% di essi).

La gestione in forma associata ha portato significativi benefici per tutte le tipologie di servizi-funzioni ma in particolare:

- per quelli che richiedono un contatto maggiore con il territorio (protezione civile, polizia municipale)
- per l'u.p.a., in termini di semplificazione delle procedure e razionalizzazione delle procedure e opportunità formative per i dipendenti.
- per altri servizi (quelli statici, s.u.a.p., turismo, vincolo idrogeologico, catasto e catasto dei boschi) che grazie alla gestione associata hanno potuto implementare attività fino ad oggi non possibili per la carenza di personale e di adeguate professionalità.

Tabella 4.24
SCHEMA RIASSUNTIVO CRITICITÀ - BENEFICI RISCOINTRATI DAGLI ENTI ASSOCIATI

CRITICITÀ	BENEFICI
1) DIFFICOLTÀ ORGANIZZATIVE INIZIALI: <ul style="list-style-type: none"> • Di carattere strutturale • Nella fase di costituzione degli enti associati • Di comunicazione • Culturali • Di indirizzo politico 	1) LIVELLO SODDISFACENTE DI PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE DELLE GESTIONI ASSOCIATE
	2) PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE (NON COMPLETO)
	3) MAGGIORE SPECIALIZZAZIONE DEL PERSONALE
	4) AMPLIAMENTO DELL'OFFERTA DI SERVIZI/FUNZIONI
	5) AMPLIAMENTO DELLE INTERVENTI E INIZIATIVE AFFERENTI I SERVIZI/FUNZIONI
	6) MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI/FUNZIONI
	7) RIDUZIONE DEI TEMPI MEDI DI ESPLETAMENTO DELLE PRATICHE

Fonte: Irpet

Come già detto, questa indagine era diretta a mettere in rilievo le luci e ombre di questo primi tre anni di avviamento del percorso associativo. Data la limitatezza del periodo temporale resta ancora difficile effettuare valutazioni di carattere strettamente economico. Il lavoro costituisce quindi il punto di partenza per ulteriori approfondimenti che potranno svolgersi nei prossimi anni facendo ricorso, eventualmente, alla rilevazione di più specifici indicatori di efficacia ed efficienza gestionale, ma anche sul grado di percezione e di soddisfazione degli utenti riguardo al processo riorganizzativo e i rispettivi risultati.

Le maggiori difficoltà di un'analisi di questo tipo riguardano in particolare la scarsa attenzione che gli enti associati dimostrano nella fase di raccolta e di elaborazione di dati riguardanti la propria gestione (un ente su due elabora propri indicatori di monitoraggio). Questo è a sua volta dovuto alla carenza di personale e di risorse da investire in attività di supporto alle gestioni e all'ancora insufficiente percezione da parte dei funzionari degli enti dei benefici che da queste esperienze possono derivare in termini di maggiore funzionalità delle amministrazioni locali.

Questi aspetti dovranno pertanto essere ancora affrontati nei prossimi anni.

APPENDICE

Servizi e funzioni oggetto delle gestioni associate previsti dalla L.R. 40/01

A Area tematica funzioni e servizi generali di amministrazione

- A1. Gestione associata per i servizi di anagrafe, stato civile, leva, elettorale
- A2. Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi
- A3. Gestione associata del personale: trattamento giuridico
- A4. Gestione associata del personale: trattamento economico
- A5. Gestione associata relazioni sindacali
- A6. Gestione associata sviluppo risorse umane
- A7. Gestione associata degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio
- A8. Gestione associata delle strade comunali e verde pubblico
- A9. Gestione associata del demanio marittimo
- A10. Gestione associata degli appalti di lavori
- A11. Gestione associata degli appalti di forniture e di servizi
- A12. Gestione associata del servizio economico finanziario
- A13. Gestione associata del controllo interno
- A14. Gestione associata dell'ufficio tecnico
- A15. Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico
- A16. Gestione associata ISEE
- A17. Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)
- A18. Gestione associata ICI
- A19. Gestione associata dei servizi necroscopici e cimiteriali
- A20. Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)
- A21. Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)

B. Area tematica funzioni e servizi attinenti il territorio

- B1. Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)
- B2. Gestione associata dei piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali
- B3. Gestione associata dei piani urbanistici attuativi
- B4. Gestione associata del regolamento edilizio
- B5. Gestione associata della protezione civile
- B6. Gestione associata SIT e cartografia
- B7. Gestione associata del catasto
- B8. Gestione associata vincolo idrogeologico
- B9. Gestione associata dell'ufficio espropri (livello minimo di integrazione)
- B10. Gestione associata dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)
- B.11 Gestione associata dello sportello unico per l'edilizia
- B.12 Gestione del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco

C. Area tematica funzioni e servizi di polizia locale

- C1. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello minimo di integrazione)
- C2. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)
- C3. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)

D. Area tematica funzioni, servizi e interventi attinenti l'istruzione pubblica e il diritto allo studio

- D1. Gestione associata di servizi e interventi educativi per la prima infanzia
- D2. Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani
- D3. Gestione associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti
- D4. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)

D5. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello intermedio di integrazione)

D6. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)

E. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore culturale e ricreativo

E1. Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello minimo di integrazione)

E2. Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)

E3. Gestione associata dei teatri e delle attività teatrali, delle attività culturali di rilevanza sovracomunale, delle funzioni e delle attività di valorizzazione del patrimonio locale

F. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore sociale

F1. Gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie

F2. Gestione associata di servizi e interventi per l'infanzia e per i minori

F3. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico

F4. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per anziani

F5. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze

F6. Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)

F7. Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione)

F8. Gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nell'area materno infantile

F9. Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche

G. Area tematica funzioni e servizi attinenti lo sviluppo economico

G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive

G2. Gestione associata delle funzioni in materia di turismo

H. Altre funzioni e servizi rilevanti per l'incentivazione, che non concorrono al punteggio utile per la determinazione del livello minimo di integrazione

H1. Gestione associata, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate, il miglioramento della qualità dell'integrazione gestionale e delle forme associative, la promozione di ulteriori gestioni associate, la valutazione delle esperienze associative realizzate

H2. Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale

H3. Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità

H4. Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)

H5. Gestione associata del servizio statistico (livello medio di integrazione)

H6. Gestione associata del servizio statistico (livello avanzato di integrazione)

H7. Gestione associata dei canili

H8. Gestione associata dei mattatoi

Tabella B
SINTESI DELLE CRITICITÀ E DEI RISULTATI POSITIVI RILEVATI NEI LIVELLI OTTIMALI

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
ALTA VAL DI CECINA	<ul style="list-style-type: none"> tendenza degli enti a portare avanti le loro singole esigenze invece di seguire una politica di area che superi i particolarismi, problemi logistici determinati dalla vastità del territorio e dalla conseguente distanza tra gli enti associati, "LPA": problema derivante dalla presenza di livelli associativi, differenziati in quanto a numero di enti aderenti, "reclutamento": difficoltà ad uniformare i profili professionali esistenti nei singoli enti, "protezione civile": difficoltà a superare i particolarismi, attraverso la costituzione della sala intercomunale a livello operativo. il sistema incentivante a favore del personale che opera nei servizi associati incide in misura significativa sui costi delle gestioni nel loro complesso, quadro finanziario non omogeneo e difficoltà nell'applicare i criteri di riparto degli oneri tra gli enti indicati nelle convenzioni, dovuto alla complessità determinata dai diversi modelli organizzativi scelti. 	<ul style="list-style-type: none"> "sviluppo risorse umane": attivazione di un percorso di formazione del personale, ottimizzazione delle risorse per la gestione dei costi, "reclutamento": ottimizzazione delle risorse in termini di personale e di costi, "trattamento economico": specializzazione del personale, "s. informativi e telematici": organizzazione di corsi di formazione del personale "protezione civile": razionalizzazione dell'organizzazione e dell'operatività dei singoli comuni attraverso il coordinamento dei piani di protezione civile e delle risorse umane, "LPA": possibilità di disporre di professionalità ed esperienze amministrative, "educazione adulti": il servizio, fino a oggi lasciato alle singole iniziative private, è stato ricondotto ad una programmazione pubblica che tiene conto delle esigenze generali del territorio. magiori opportunità e servizi garantiti ai cittadini di un territorio omogeneo in termini socio-economici, ma con realtà istituzionali molto diverse tra loro, avvio di rapporti più organici tra le strutture organizzative dei tre comuni, riduzione dei tempi medi delle pratiche, specializzazione del personale, semplificazione ed omogeneizzazione dei procedimenti (in particolare la polizia municipale), migliore orientamento dell'utenza sull'accesso alle prassi amministrative, ampliamento dei servizi già esistenti e attivazione di nuovi, "catasto boschi": coordinamento degli interventi con quelli specialistici posti in essere da altri soggetti istituzionali resi necessari dallo stato di emergenza e calamità.
AMIATA GROSSETANO	<ul style="list-style-type: none"> difficoltà a costruire una governance politica che sviluppi un programma di obiettivi basati più sulla solidarietà e sul concetto di area che sulla frammentazione comunale. 	<ul style="list-style-type: none"> conseguimento degli standards qualitativi e quantitativi medi regionali parificati nell'intero territorio, costruzione del sistema integrato per la realizzazione di economie di scala e di ottimizzazione delle risorse finanziarie, logistiche e professionali, omogeneità della qualità dei servizi dell'area, definizione di un sistema unico della percezione all'utente della qualità dei servizi, raggiungimento di una massa critica finanziaria comune, consona all'insediamento di servizi di qualità in tutto il territorio, sviluppo delle risorse professionali.
AMIATA VAL D'ORCIA	<ul style="list-style-type: none"> timore dei comuni di indebolire la propria identità, scarsa motivazione dei dipendenti comunali e difficoltà di comprendere le modifiche apportate nei modelli gestionali; cultura eccessivamente localistica e timorosa della sperimentazione di nuove formule, difficoltà di recuperare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, rigidità dei bilanci comunali e gli organici ridotti, nonché vincoli all'assunzione di personale previsti dalla legge finanziaria, in certi casi, rendono difficile l'implementazione della dotazione di personale per sviluppare nuovi servizi o per migliorare quelli esistenti, esiguità delle risorse disponibili rispetto al costo di alcuni servizi, che rallenta il processo di cambiamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ruolo centrale assunto dalla comunità montana che ha svolto un'importante attività di proposta e di coordinamento per l'attivazione delle gestioni associate, attivazione di servizi nuovi, miglior dialogo tra gli enti locali, con caratteristiche storiche e geografiche diverse, per il perseguimento di un indirizzo politico unitario (ciò si è verificato, ad esempio, per la gestione del sistema di protezione civile e della polizia municipale).

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
APPENNINO PISTOIESE	<ul style="list-style-type: none"> • inadeguatezza della dotazione organica e finanziaria assegnata ai servizi, • "diritto allo studio e educaz. perm.": difficoltà di raggiungere in modo capillare le fasce di popolazione effettivamente bisognose • e necessità di accentrare le risorse economiche per completare le varie fasi operative da parte del comune capofila. 	<ul style="list-style-type: none"> • sensibili risultati dal punto di vista della collaborazione e della condivisione delle competenze da parte del personale dei vari enti, • "catasto": il servizio, di nuova istituzione, evita agli utenti del bacino montano di recarsi presso l'Agenzia del Territorio di Pistoia • "diritto allo studio e educaz. perm.": visione completa, a livello di comprensorio montano, degli interventi economici individuali del diritto allo studio; uniformità nella modalità di ricezione delle domande e dei tempi di concessione dei contributi, • "settore sociale": maggiore coordinamento dei livelli politici e per le problematiche legate alla gestione finanziaria; migliore qualificazione del personale e uniformità di trattamento. • diffusione di tutti i servizi oggetto di gestione associata, • razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse umane e professionali impegnate nelle gestioni associate, • valorizzazione delle forme di solidarietà tra comuni, • crescita professionale del personale, • ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili, • promozione delle scelte programmatiche e del connesso processo di allocazione delle risorse disponibili, • miglior integrazione socio-sanitaria (a livello operativo, gestionale e professionale), favorita dallo sviluppo del processo di associazione tra comuni nell'ambito territoriale della zona distretto, • rafforzamento della funzione pubblica di governo e regolazione del sistema d'offerta dei servizi sociali e socio-sanitari, • opportunità di qualificare la spesa sociale promuovendo con l'omogeneità, l'uniformità e l'appropriatezza dei livelli di assistenza, la sostenibilità e la rispondenza del sistema locale d'offerta ai bisogni di salute dei territori.
AREA LIVORNESE	<ul style="list-style-type: none"> • fatte salve le difficoltà incontrate in fase di avvio, normalmente commesse ad ogni processo innovativo e di riorganizzazione, non si riscontrano criticità particolari direttamente connesse all'attivazione delle gestioni associate. 	<ul style="list-style-type: none"> • creazione di momenti di scambio e di confronto fra politici per la programmazione e il raggiungimento di obiettivi comuni, • maggior coinvolgimento politico-tecnico nei percorsi legati al piano di zona e al piano integrato di salute, • "UPA": riduzione tempi espletamento concorsi; • "espropri": i cittadini ricevono in tempi assai più rapidi, rispetto al passato, l'indennità di espropriazione, "pari opportunità": offerta alla popolazione, soprattutto nei comuni montani, di occasioni di incontro, di scambio e di conoscenze prima impossibili; partecipazione al servizio dello sportello di "autodonna", con lo scopo di fornire un importante supporto per contrastare la violenza sulle donne. • il "fare sistema" fra gli enti locali di una comunità locale coesa, nonostante le contraddizioni e difficoltà, sta permettendo di creare importanti sinergie e, soprattutto, di migliorare l'organizzazione dei servizi.
AREA PISTOIESE	<ul style="list-style-type: none"> • difficoltà di coordinamento delle attività a causa della diversa organizzazione dei tre enti, • "SEE": scarsa attenzione a livello politico e livello tecnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • creazione di momenti di scambio e di confronto fra politici per la programmazione e il raggiungimento di obiettivi comuni, • maggior coinvolgimento politico-tecnico nei percorsi legati al piano di zona e al piano integrato di salute, • "UPA": riduzione tempi espletamento concorsi; • "espropri": i cittadini ricevono in tempi assai più rapidi, rispetto al passato, l'indennità di espropriazione, "pari opportunità": offerta alla popolazione, soprattutto nei comuni montani, di occasioni di incontro, di scambio e di conoscenze prima impossibili; partecipazione al servizio dello sportello di "autodonna", con lo scopo di fornire un importante supporto per contrastare la violenza sulle donne. • il "fare sistema" fra gli enti locali di una comunità locale coesa, nonostante le contraddizioni e difficoltà, sta permettendo di creare importanti sinergie e, soprattutto, di migliorare l'organizzazione dei servizi.
CASENTINO	<ul style="list-style-type: none"> • carenza di risorse, • remore dei comuni sia come organi politici che come apparati burocratici a collaborare alla realizzazione di gestioni associate che determinino una diversa ripartizione dell'esercizio delle funzioni e dei poteri. 	<ul style="list-style-type: none"> • creazione di momenti di scambio e di confronto fra politici per la programmazione e il raggiungimento di obiettivi comuni, • maggior coinvolgimento politico-tecnico nei percorsi legati al piano di zona e al piano integrato di salute, • "UPA": riduzione tempi espletamento concorsi; • "espropri": i cittadini ricevono in tempi assai più rapidi, rispetto al passato, l'indennità di espropriazione, "pari opportunità": offerta alla popolazione, soprattutto nei comuni montani, di occasioni di incontro, di scambio e di conoscenze prima impossibili; partecipazione al servizio dello sportello di "autodonna", con lo scopo di fornire un importante supporto per contrastare la violenza sulle donne. • il "fare sistema" fra gli enti locali di una comunità locale coesa, nonostante le contraddizioni e difficoltà, sta permettendo di creare importanti sinergie e, soprattutto, di migliorare l'organizzazione dei servizi.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
CASENTINO SUD	<ul style="list-style-type: none"> • problema di definizione degli indirizzi e degli obiettivi politici, necessità di riproporre, a livello di idee e quindi di proposta politica, i principi e i valori dell'associazionismo tra enti locali con lo scopo di dare nuovo impulso al progetto e nuove motivazioni ai dipendenti coinvolti; • non è stata definita in modo soddisfacente una nuova organizzazione delle funzioni associate attivate in seguito della convenzione dell'ottobre 2004; • carenza di personale specializzato; • instabilità del personale assegnato e necessità di un miglioramento continuo delle professionalità assegnate. 	<ul style="list-style-type: none"> • omogeneizzazione delle procedure nell'erogazione dei servizi e della loro interconnessione, maggiore fiducia nelle procedure adottate e nell'elaborazione di soluzioni comuni a problematiche di interesse collettivo; • una specifica attività, esemplificativa delle potenzialità e opportunità determinatesi a seguito dell'attivazione delle gestioni associate, è quella del gruppo misto educatori-psicologa che ha operato a contatto con la scuola e di cui hanno potuto beneficiare tutte le collettività.
CETONA	<ul style="list-style-type: none"> • in alcuni casi i comuni vedono la gestione associata come una possibile perdita di potere gestionale non sempre compensata dai risparmi sperati; • i dipendenti comunali sono scarsamente motivati all'utilizzazione all'interno dei servizi associati e stentano a comprendere le modifiche apportate ai propri modelli gestionali; • mancanza di personale. 	<ul style="list-style-type: none"> • mantenimento di un indirizzo politico unitario, nonostante le difficoltà incontrate • la comunità montana ha reagito in maniera flessibile, • attivazione di servizi nuovi che i comuni non gestivano, • crescita professionale • "catasto dei boschi": la gestione associata consente di sfruttare le competenze e le conoscenze proprie della comunità montana, • "difensore civico": migliore attività di transazione tra utente/cittadino e le amministrazioni, • "CED": adeguamento delle reti grazie anche all'utilizzazione di software comuni, migliore formazione del personale, • "SUAP": unificazione dei procedimenti, • "turismo": creazione di un albo unico, • "LPA": unificazione dei procedimenti; formazione di graduatorie uniche, • "statistica": elaborazione di dati svolta da personale specializzato, partecipazione al gruppo di lavoro dell'ufficio statistico regionale, • "protezione civile": adeguamento dell'organizzazione alla normativa regionale , • "barriere architettoniche": elaborazione di una graduatoria a livello d'ambito con maggiore flessibilità nella gestione delle risorse e maggiore omogeneità nell'istruttoria e forme di informazione più efficaci.
CHIANTI FIORENTINO	<ul style="list-style-type: none"> • la diversità delle procedure e dei metodi di lavoro hanno determinato ritardi o incongruenze nell'attività amministrativa, • non è stato finora possibile, per tutti gli uffici associati, pervenire all'adozione di un PEG unico ai due enti e questo comporta un appesantimento delle procedure amministrative obbligando i responsabili ad adottare atti di impegno distinti per ciascun comune. 	<ul style="list-style-type: none"> • migliore impiego delle risorse umane e strumentali disponibili (in particolare per l'UPA e per i servizi sociali), • attivazione di servizi precedentemente non gestiti dai due comuni, • migliore organizzazione dei servizi.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
CHIANTI SENESE	<ul style="list-style-type: none"> • carenza di personale, • scarse risorse finanziarie, • "aiuti alle famiglie": per la gestione delle emergenze abitative si riscontrano difficoltà di collegamento fra i vari referenti comunali nella formazione delle graduatorie degli aventi diritto, riconducibili in parte a problemi organizzativi interni all'ente, • difficoltà per l'individuazione dei programmi e degli argomenti, per carenza di risorse finanziarie e di tempo, • necessità la mancanza di attrezzature proprie e il numero di ore necessarie impediscono di effettuare corsi di informatica. 	<ul style="list-style-type: none"> • miglioramento complessivo degli standards di efficienza dei servizi, • maggiore possibilità di accesso ai finanziamenti regionali, • attuazione di servizi prima non erogati in consistenti economie di scala, • "ISEE": maggiore assistenza e di una maggiore informazione agli utenti, • "UPA": condivisione di problemi e possibili soluzioni con i comuni limitrofi, volti a trovare una via comune e condivisa per tenere un comportamento uniforme.
CIRCONDARIO EMPOLESE	<ul style="list-style-type: none"> • "polizia municipale": criticità dovuta all'esigenza di coordinamento e razionalizzazione delle risorse umane assegnate ai due comandi: il personale già carente prima dell'attivazione della gestione associata ha dovuto organizzarsi per svolgere in modo programmato sia i servizi oggetto della convenzione sia le ulteriori attività inerenti il servizio; forti resistenze dovute all'introduzione di alcune novità nella gestione, che sembravano destabilizzare abitudini consolidate; problemi nei rapporti tra colleghi, perché sovrappiatti dal timore che l'ufficio associato potesse esercitare una sorta di controllo sulla loro attività. Su queste problematiche è necessario lavorare ancora. 	<ul style="list-style-type: none"> • "UPA": si sono gettate le basi per una gestione unitaria del personale che riduca le differenze di interpretazione di norme giuridiche; maggiore confronto con altre realtà che ora si guardano con interesse e non più con sospetto, • "s. informatici e telematici": realizzazione di funzioni: infrastrutturali e applicative meglio e più economicamente gestibili; migliore coordinamento territoriale su tutti i temi inerenti l'innovazione tecnologica; utilizzo della gestione associata quale base cooperativa per affrontare ogni nuova opportunità di settore o l'organizzazione di nuovi processi/progetti, • "SIT": attivazione di un processo di partecipazione ad attività e iniziative collettive, • "protezione civile": coinvolgimento degli uffici tecnici comunali in maniera più puntuale e coordinata da parte del centro intercomunale; il monitoraggio sul territorio è stato eseguito senza gravare sugli uffici comunali; la creazione del centro operativo intercomunale ha reso possibile una razionalizzazione dei tempi e dei modi per l'adempimento delle varie linee finanziarie regionali e provinciali, • "polizia municipale": risultati positivi sia sui servizi resi alla popolazione sia sulla loro organizzazione interna; maggiore controllo sul territorio, anche in situazioni di emergenza; maggiore visibilità esterna del personale e continuità nei servizi espletati.
CIRCONDARIO VAL DI CORNIA	<ul style="list-style-type: none"> • non rilevate criticità (le criticità, ove si sono proposte, hanno determinato il ripensamento della gestione della funzione in forma associata e lo studio di ogni attività necessaria al fine di riattivare le funzioni in crisi). 	<ul style="list-style-type: none"> • ottimizzazione e semplificazione delle procedure, economicità nei tempi richiesti, • omogeneizzazione dei provvedimenti finali.
COLLINE DEL FIORA	<ul style="list-style-type: none"> • problemi di coordinamento tra gli enti; • problema delle distanze che separano le comunità montana con le sedi dei vari comuni membri (in particolar modo per il comune di Scansano), • difficoltà di organizzazione del lavoro dovute alla carenza sul territorio della banda larga, che allo stato attuale non consente l'uso completo del portale web suap, rendendo più macchinose anche alcune semplici istanze. 	<ul style="list-style-type: none"> • attivazione di servizi che prima i comuni non erano in grado di gestire autonomamente, • miglioramento dei servizi verso il cittadino ("catasto e difensore civico"), • rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra il personale delle diverse amministrazioni, che in precedenza operava in modo separato e frazionato (tale attività ha permesso di trarre benefici dall'integrazione di esperienze comuni di gestione).
COLLINE METALLIFERE	<ul style="list-style-type: none"> • necessità di una maggiore determinazione nel delineare gli obiettivi politici e le conseguenti direttive operative riguardanti il complesso delle gestioni associate, • necessità di una migliore organizzazione del personale per superare le tradizionali barriere di materie e competenze specifiche, al fine di favorire i rapporti tra i servizi e rafforzare ed estendere il processo associativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • maggiore interazione tra le strutture degli enti associati e non (in particolare per "SUAP" e "URP", "UPA", e gestione dell'informatica).

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
CRETE SENESI	<ul style="list-style-type: none"> • i comuni, nella fase di attivazione dei servizi, sentono l'associazionismo come una cancellazione della propria identità, nonché come uno smarrimento del valore, al tempo stesso simbolico e democratico, delle municipalità, • i dipendenti comunali sono scarsamente motivati al proprio impiego nei servizi associati e stentano a comprendere le modifiche apportate nei modelli gestionali; inoltre manifestano una cultura eccessivamente localistica e timorosa della sperimentazione di nuove formule, • difficoltà di recuperare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, per la diffusa e radicata convinzione che il cambiamento non sia possibile, • la rigidità dei bilanci comunali e gli organici ridotti, nonché i vincoli all'assunzione di personale previsti dalla legge finanziaria non rendono semplice l'implementazione della dotazione di personale per sviluppare nuovi servizi o per migliorare quelli esistenti, • i costi che gli enti associati devono affrontare non sono compensati nell'immediato dalle attese economie di scala: l'esiguità delle risorse a disposizione rispetto al costo di alcuni servizi, gli enti convenzionati riluttanti di fatto il processo di cambiamento, • si è dovuto rivoluzionare il modo di pensare delle amministrazioni comunali sia in termini procedurali che di organizzazione. 	<p>gli enti locali hanno iniziato a dialogare insieme, diventando un indirizzo politico unitario,</p> <p>"protezione civile": coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza delle popolazioni interessate da eventi calamitosi, razionalità negli interventi, gestione delle attività di post-emergenza, attività di prevenzione e di informazione, coinvolgimento delle associazioni di volontariato presenti sul territorio,</p> <p>biblioteche, archivi storici e musei": riattivazione delle biblioteche esistenti, valorizzazione del patrimonio librario, maggiore coordinamento a livello territoriale, gestione coordinata dei musei presenti nel territorio,</p> <p>"SUAP e turismo": aumento della qualità del servizio reso all'utenza per quanto riguarda la certezza degli adempimenti, consegna presso un unico sportello della documentazione necessaria, possibilità di consulenza, accrescimento della conoscenza normativa nella materia di competenza da parte degli addetti allo sportello, sviluppo nei rapporti con gli enti terzi coinvolti nei sub-procedimenti, aumento degli scambi di esperienza con altri SUAP a livello regionale.</p>
GARFAGNANA NORD	<ul style="list-style-type: none"> • "protezione civile": resistenze per l'attivazione della delega della protezione civile commesse all'interpretazione delle norme in particolare per quanto concerne il livello di responsabilità tra i vari soggetti, • "difensore civico": revoca della delega da parte di un comune che probabilmente non ha completamente recepito funzioni e finalità dell'istituto. 	<p>qualità e continuità dei servizi svolti.</p>
GARFAGNANA SUD	<ul style="list-style-type: none"> • difficoltà di gestire il personale che svolgeva il servizio in maniera diversa dall'attuale, • rapporti insufficienti con i sindaci dei comuni convenzionati, • "protezione civile": resistenze per l'attivazione della delega della protezione civile dovute a chiarire l'interpretazione delle norme concernenti il livello di responsabilità tra i vari soggetti, • "difensore civico": revoca della delega da parte di un comune che probabilmente non ha completamente recepito funzioni e finalità dell'istituto, • difficoltà di coordinamento tra i vari enti, • differenziazione delle realtà territoriali per la condivisione di obiettivi comuni, • esiguità delle risorse economiche e della durata dell'incentivazione delle gestioni associate. 	<ul style="list-style-type: none"> • risparmio di risorse umane, • miglioramento dei servizi, • maggiore qualificazione del personale, • riduzione costi di gestione, • realizzazione economie di scala per le spese per il personale e per l'acquisizione di beni e servizi, • maggiore efficacia ed efficienza e tempestività nell'erogare i servizi, • razionalizzazione del personale, • diminuzione dei tempi di attesa, • ampliamento degli orari di apertura degli uffici al pubblico, • opportunità per i cittadini di rivolgersi ad unico ufficio ed avere risposte univoche e adempimenti procedurali più semplificati, • continuità dei servizi precedentemente svolti in maniera sporadica e difforme tra comune e comune, • dove possibile, previsione di una politica di creazione di nuovi posti di lavoro, • incentivazione economica del personale.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
ISOLA DELBA	<ul style="list-style-type: none"> • scarsità di risorse umane, • difficoltà nella gestione dei momenti di analisi e decisione collegiale da parte degli organi associati, • scarsa interazione tra livello politico e tecnico, • eccessivo carico di lavoro sui capofila, • difficoltà di individuazione di referenti certi e stabili in ogni comune, tendenza a conservare lo "status quo ante" e a non attivarsi per l'individuazione forme nuove e più avanzate di gestione, • scarsa attenzione degli amministratori nei confronti delle gestioni che ha come conseguenza: la non esatta conoscenza del funzionamento delle gestioni, intese ancora più come una sottrazione ai comuni delle loro competenze che come occasione e strumento per un lavoro da fare insieme; la differenza nella positività della esperienza associativa sia sotto il profilo del miglioramento dei servizi che sotto quello dei vantaggi economici, • assenza di definizione di indirizzi politici e programmatici per le materie oggetto delle convenzioni. 	<ul style="list-style-type: none"> • l'attivazione di forme associative obbliga i responsabili ed i referenti comunali a mantenere un dialogo frequente sui servizi da gestire e questo favorisce sia una crescita professionale sia una migliore qualità degli interventi, • la presenza in loco di un ufficio di supporto giuridico ha consentito di avviare autonomamente un processo di revisione delle convenzioni in essere, • avviamento di nuove gestioni, • riduzione dei tempi medi di espletamento dei procedimenti amministrativi, miglioramento e estensione del servizio ai cittadini, • "VA": l'esercizio della delega per lo svolgimento del servizio, ricomprendendo ogni fase del correlato procedimento amministrativo, è di per se stesso in grado di liberare risorse per impieghi alternativi in ciascuno degli enti deleganti, • "settore educativo": omogeneizzazione dei servizi già erogati ma in quantità e qualità notevolmente diversi, maggiore disseminazione dei punti di servizio, • "settore culturale": attivazione di collaborazioni specialistiche impossibili per il singolo comune.
LUNIGIANA	<ul style="list-style-type: none"> • "espropri": appesantimenti nelle procedure dovuti a problemi di coordinamento nelle varie fasi del procedimento espropriativo, • "controllo interno": difficoltà dovute alla novità del controllo e all'assenza della contabilità economica in tutti i comuni associati. 	<ul style="list-style-type: none"> • specializzazione degli addetti, • sono state liberate risorse umane, spesso svolgenti funzioni plurime, che hanno potuto meglio dedicarsi ad impieghi alternativi, • realizzazione di economie di scala e maggiore efficacia ed economicità dei servizi.
MEDIA VALLE DEL SERCHIO	<ul style="list-style-type: none"> • è necessaria una migliore razionalizzazione delle risorse umane, • difficoltà nel far capire e trasmettere le potenzialità che il servizio associato può offrire, • mancanza di un corretto e fluido passaggio delle risorse, • bilanciamento e definizione della spesa fra gli enti secondo le percentuali di convenzione o per quanto attiene la formazione del personale secondo le percentuali previste dal CCNL, • "biblioteche, archivi storici, musei": a causa delle ristrettezze economiche i comuni di piccola entità titolari dei musei civici faticano a far fronte ai loro obblighi istituzionali e non sono in grado di destinare ulteriori risorse economiche alla realizzazione di importanti progettualità culturali. 	<ul style="list-style-type: none"> • presenza di unico referente di area, • uniformità dei procedimenti, • minor tempo impiegato dai referenti dei comuni associati, • "protezione civile": reperibilità 24 ore su tutto il territorio degli enti associati, quindi, controllo e monitoraggio continuo, • "catasto boschi": organizzazione di un servizio svolto in maniera non razionale dai comuni, • "polizia municipale": presenza più articolata sul territorio con compiti di prevenzione e controllo sulla sicurezza della circolazione stradale con pattuglie diurne e notturne, • "settore educativo": migliore e uniforme realizzazione dell'orientamento scolastico, • "biblioteche, archivi storici, musei": effettivo coordinamento tra i vari musei che ha determinato uno scambio degli utenti, una maggiore razionalizzazione e un miglioramento dei servizi, una notevole riduzione dei costi pubblicitari del sistema e delle iniziative programmate all'interno delle singole strutture museali e l' ampliamento del servizio bibliotecario all'utenza, • "settore sociale": generale miglioramento dei servizi sia a livello qualitativo che quantitativo e loro omogeneizzazione sul territorio associato, per quanto riguarda le modalità di accesso, le procedure amministrative e la loro erogazione, • "statistica": realizzazione e diffusione di opuscoli statistici e dell'annuario statistico che è realizzato per la prima volta nel territorio; riduzione di una parte del lavoro a carico dei comuni.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
<p>MONTAGNA FIORENTINA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • criticità legate al personale impiegato che si trova a beneficiare di trattamenti di salario accessorio differenziati a seconda degli enti associati (che dispongono di risorse differenti); viene infatti corrisposta una retribuzione accessoriata differenziata a seconda dell'ente di appartenenza e ciò influisce negativamente sul clima lavorativo. • problemi organizzativi, • mancanza di personale, • difficoltà ad individuare competenze disponibili per eventuali comandi nei comuni associati, • mancanza di stabilità e consolidamento degli uffici, • mancanza di certezza di risorse, soprattutto in termini di trasferimenti regionali e difficoltà nel reperire risorse utilizzabili per la copertura dei costi di gestione, al fine di gravare il meno possibile sui bilanci comunali, • criticità nei rapporti con gli enti terzi, che talvolta mostrano difficoltà a prendere coscienza dell'esistenza delle gestioni associate, • "barriere architettoniche"; forti criticità nei rapporti con gli enti terzi, in particolare con la ASL e con la Regione Toscana, • necessità di maggior coordinamento con alcuni enti terzi (in particolare per la gestione associata del "catasto boschi"), • "protezione civile": impossibilità a dar corso ad un servizio di reperibilità unificato con la gestione integrata di uomini e mezzi nell'emergenza, • "UPA": problemi organizzativi interni della gestione associata, soprattutto correlati al reperimento delle sedi per l'organizzazione delle attività formative, • "polizia municipale": difficoltà organizzative iniziali nell'utilizzo del personale, soprattutto di natura sindacale, • "settorio educativo": difficoltà organizzative interne legate alla scarsità del personale ed alla necessità di ricorrere ad assunzioni straordinarie; costi elevati di gestione; riorganizzazione dell'intero processo di produzione e distribuzione dei pasti; modalità innovativa di erogazione del servizio non ben accolta dagli utenti, • "settorio sociale": problemi di organizzazione interna del servizio e di complessità delle geometrie istituzionali dell'area; assenza di sistemi di rilevazione ed analisi standardizzati e consolidati in ambito sociale; difficoltà a confrontarsi con esperienze analoghe. 	<ul style="list-style-type: none"> • specializzazione del personale, • ottimizzazione delle risorse umane e strumentali necessarie, anche attraverso il coordinamento tra diverse gestioni associate (in particolare per il "catasto boschi"), • sviluppo di una cultura del lavorare in forma associata tra il personale di enti diversi, uniformità di servizio su tutto il territorio del livello ottimale (in particolare per il "vincolo idrogeologico" e la "protezione civile"), • possibilità di gestire funzioni che prima venivano svolte solo in modo marginale dagli enti (è il caso del "catasto dei boschi", che pur essendo un obbligo di legge, non veniva di fatto realizzato nei singoli comuni, tranne Pontassieve), • possibilità di gestire servizi/funzioni che il singolo comune non sarebbe in grado di portare avanti da solo ("sit e cartografia" e "innovazione amministrativa"), • creazione di strutture di livello sovracomunale (centro intercomunale di protezione civile), • possibilità di coordinare le progettualità e le risorse impiegate, al fine di evitare duplicazioni e sprechi di risorse, umane e finanziarie ("innovazione amministrativa"), • costituzione di un interfacciatore unico e qualificato nei rapporti con la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, le altre aggregazioni territoriali (in modo particolare la "protezione civile", il "sit" e l'"innovazione amministrativa"), • "UPA": predisposizione di un piano formativo unitario per tutti i dipendenti; il numero di beneficiari della formazione e l'espletamento di procedure di gara per la selezione dei formatori hanno consentito di garantire prezzi vantaggiosi e concorrenziali sulle prestazioni rese, • "polizia municipale": ampliamento del servizio di polizia stradale, maggior presidio del territorio, maggiore attività di prevenzione e tempestività negli interventi (soprattutto per Pelago); possibilità di avvalersi di una centrale operativa di supporto alle attività unica e sempre disponibile nei turni e di un sistema di radiocomunicazioni (che non esistevano prima per Pelago), • "settorio educativo": la gestione associata ha consentito di mettere in sinergia le risorse disponibili e di avvalersi di una struttura per la mensa adeguata e qualificata, nel rispetto delle normative di settore; maggiore razionalizzazione nell'utilizzo del personale presente nei singoli enti con una specializzazione e qualificazione dello stesso; miglioramento dell'organizzazione del servizio, • "settorio sociale": parità di servizi ed interventi offerti per tutti i cittadini di un territorio omogeneo; forte motivazione del personale coinvolto; coordinamento delle politiche e degli interventi sociali afferenti ai tre enti, • conseguimento di economie di scala, • ampliamento dei servizi offerti ai cittadini.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
MUGELLO	<ul style="list-style-type: none"> • difficoltà degli enti a vedere le gestioni associate più come scelta tattica che come scelta strategica, • mancanza di strumenti uniformi e condivisi per valutare il costo reale delle gestioni associate, • mancanza di scadenze e modalità uniformi e condivise per il rendiconto delle gestioni associate, • rischio di una eccessiva burocratizzazione delle gestioni associate, carenza di indicatori condivisi per monitorare le gestioni associate, • carenza della comunicazione sulle gestioni associate che sono spesso vissute negativamente, soprattutto perché manca su di esse l'informazione e la condivisione degli obiettivi e dei risultati, • "URP": l'ingresso di altri enti nella gestione associata ha mostrato i limiti della struttura organizzativa scelta (un solo addetto stampa), con necessità di studiare nuovi assetti organizzativi per rispondere alle effettive esigenze e al carico di lavoro da sostenere; difficoltà da parte degli enti nel chiarire i propri bisogni comunicativi e quindi i contenuti da dare alla gestione associata; • "settore sociale": necessità di un costante confronto e raccordo con gli uffici di ogni singolo comune per il collegamento con le competenze comunali, • "UPA": problema dei tre livelli associativi differenziati in quanto a numero di enti aderenti. In particolare, per la funzione associata "reclutamento" si riscontra la difficoltà ad uniformare i profili professionali esistenti: nei singoli enti aderenti per ottenere la semplificazione delle procedure di selezione e l'allargamento al massimo livello possibile della validità delle graduatorie. 	<p>"sup": effettivo coordinamento e coinvolgimento delle strutture comunali,</p> <p>"settore sociale": consolidamento delle gestioni associate già in atto prima dell'attuale convenzione; attivazione di nuovi servizi rispetto alla precedente convenzione per i quali è stato effettuato un lavoro normativo e di definizione dei bisogni che ha consentito una risposta omogenea su tutto il territorio,</p> <p>"URP": miglioramento della continuità e della qualità dell'informazione, della visibilità delle amministrazioni associate, nascita di ulteriori forme di comunicazione con i cittadini, utilizzo ottimale delle risorse professionali, miglioramento dei flussi di informazione e di comunicazione sia interni ai singoli enti che fra gli enti associati,</p> <p>"UPA": attivazione di un percorso di formazione del personale, ottimizzazione delle risorse in termini di personale (in quanto un unico ufficio svolge le procedure per tutti gli enti associati) e in termini di costi (in quanto si evita che più enti debbano effettuare più procedure per profili analoghi); per la funzione associata "trattamento economico" i risultati ottenuti si sono riscontrati nella specializzazione del personale che evita al singolo ente di dover destinare risorse di personale alla funzione in questione e che segue per tutti gli enti associati l'evoluzione della normativa;</p> <p>"settore sociale": consolidamento delle gestioni associate già in atto prima dell'attuale convenzione e attivazione di nuovi servizi.</p>
PRATOMAGNO	<ul style="list-style-type: none"> • problemi organizzativi dovuti alla gestione del flusso dei dati tra i comuni, • resistenze interne allo svolgimento delle gestioni associate, • "espropri": problemi relativi al coordinamento tra i singoli uffici comunali al fine di garantire la conoscenza delle competenze dell'ufficio associato, • problemi relativi alla gestione del personale. 	<ul style="list-style-type: none"> • specializzazione della funzione, • revisione/riorganizzazione funzionale delle attività.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
<p>SIENA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • criticità di tipo culturale, soprattutto per quei servizi (reclutamento e concorsi, trattamento economico, trattamento giuridico, sviluppo risorse umane) dove non è previsto un organismo di raccordo (comitato tecnico, commissione etc.) da affiancare all'ufficio associato. • criticità di tipo organizzativo-finanziario con riguardo all'omogeneizzazione della normativa relativa a servizi che per loro natura hanno un riflesso esterno considerevole ed una notevole ricaduta finanziaria sui bilanci comunali. • manca una reale programmazione dell'attività e gli indirizzi politici spesso sono in ritardo rispetto agli strumenti gestionali; • occorre una maggiore sensibilizzazione verso i servizi degli enti che non sono capofila delle gestioni. 	<ul style="list-style-type: none"> • crescita culturale del personale grazie ai momenti di confronto, avvenuti sia all'interno di organi costituiti (comitato tecnico, commissioni di studio, ufficio comune) sia in sedi più informali, disponibilità al cambiamento e capacità di lavorare in gruppo da parte dei dipendenti coinvolti che hanno consentito di sviluppare positivamente le attività e i servizi associati. • vantaggi organizzativi, differenziati a seconda delle gestioni, sia dal punto di vista dei tempi del procedimento che dei costi (soprattutto per il "reclutamento e concorsi" e "appalti di fornitura e servizi"). • per i servizi costituiti ex novo, caratterizzati da un alto livello di coordinamento tra servizi e fra enti ("catalogo boschi", "barriere architettoniche", "sviluppo risorse umane", "ISEE") che comportavano un carico di lavoro aggiuntivo rispetto all'attività ordinarmente svolta, la gestione associata ha sollevato gli uffici di un'ulteriore incombenza che avrebbe rallentato i procedimenti connessi agli altri servizi/funzioni già espletati; mentre per quelli che demandano un'alta specializzazione del personale o un alto apporto lavorativo delle risorse umane ("appalti di fornitura e servizi", "concorsi e reclutamento"), la gestione associata ha ridistribuito le ore lavorative del personale sui procedimenti ammessi alle materie, migliorandone conseguentemente la qualità. • professionalizzazione del personale su servizi che diversamente avrebbero avuto meno attenzione, le economie di scala hanno consentito azioni in precedenza non attivabili, • è stato possibile partecipare all'accesso a finanziamenti, • ottimo livello di coordinamento delle azioni tra i comuni, • miglioramento nella qualità dei servizi offerti ai cittadini, • maggiore velocità di evasione delle pratiche, • utilizzo di personale qualificato e costantemente aggiornato sulla normativa, • omogeneità nelle modalità di offerta dei servizi nei comuni, • creazione di uno strumento razionale nell'uso delle risorse umane e finanziarie, • crescita qualitativa dei servizi offerti, • migliore pubblicità dei servizi offerti, • minori costi per lo svolgimento dei servizi.
<p>VAL DI BISENZIO</p>		<ul style="list-style-type: none"> • ruolo centrale della comunità montana che ha svolto un'importante attività di proposta e di stimolo, di coordinamento e di orientamento e ha reagito in maniera abbastanza flessibile, • attivazione di servizi nuovi, • mediante i servizi associati, enti locali dalle caratteristiche storiche e geografiche diverse (montani e comuni di Radicondoli e Monticiano, parzialmente montano il comune di Chiusdino e non montani i comuni di Casole d'Elba, Murlo e Sovicille) hanno iniziato a dialogare insieme, diventando un <i>unicum</i> e mantenendo un indirizzo politico unitario, • "viabilità": la gestione associata ha consentito di provare l'utilizzazione congiunta di personale forestale con i dipendenti comunali e la messa in prova del sistema di protezione civile, in occasione di particolari eventi, con una sinergia anche dal punto di vista dei mezzi e delle attrezzature che sono la dimostrazione più concreta della volontà degli enti locali di collaborare ed addirittura ad un più efficiente governo del territorio, • "VIA": uso più razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali, creazione di una struttura perfettamente funzionante in grado di garantire il rispetto dei termini indicati nelle norme.
<p>VAL DI MERSE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • i comuni sentono l'associazionismo come una cancellazione della propria identità, nonché come uno smarrimento del valore, simbolico e democratico, delle municipalità, • i dipendenti comunali sono scarsamente motivati al proprio impiego nei servizi associati, sientano a comprendere le modifiche apportate nei modelli gestionali e manifestano una cultura eccessivamente localistica e timorosa della sperimentazione di nuove formule, • difficoltà di recuperare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, per la diffusa e radicata convinzione che il cambiamento non sia possibile, • la rigidità dei bilanci comunali e gli organici ridotti, nonché i vincoli all'assunzione di personale previsti dalla legge finanziaria non rendono semplice l'implementazione della dotazione di personale necessaria per sviluppare nuovi servizi o per migliorare quelli esistenti, • l'esiguità delle risorse a disposizione rispetto al costo di alcuni servizi, rallentano di fatto il processo di cambiamento, • si è dovuto rivoluzionare il modo di pensare delle amministrazioni comunali sia in termini procedurali che di organizzazione. 	

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
VAL DI NIEVOLE EST	<ul style="list-style-type: none"> • carenza di fondi per poter realizzare progetti innovativi; • difficoltà dovute ai vincoli di spesa imposti dalla finanziaria; • "polizia municipale": problemi derivanti dalla diversità di metodi operativi assodati nelle varie strutture e paura di perdere autonomia decisionale. • "URP": carenza di personale; • "informatica": carenza di personale. 	<ul style="list-style-type: none"> • il fatto che l'ufficio associato svolge la propria attività prevalentemente per una funzione specifica migliora la qualità prestata sia per quanto riguarda gli atti emanati che la consulenza prestata verso i singoli uffici.
VAL DI PECORA	<ul style="list-style-type: none"> • l'aspetto più critico è quello del rapporto e del raffronto con le diverse strutture politiche, soprattutto per i tempi lunghi che richiede. 	<ul style="list-style-type: none"> • maggiore uniformità di azione, a livello comprensoriale, con conseguenze positive anche nei confronti dell'utenza; • nell'ambito della ricerca di finanziamenti esterni; inoltre, il presentarsi come "gestione associata" rende senza dubbio più semplice poter contare su sostegni economici che i singoli comuni, soprattutto quelli di dimensioni più ridotte, non potrebbero avere.
VALDARNO	<ul style="list-style-type: none"> • una delle maggiori criticità si è riscontrata nella mentalità dei dipendenti che non erano abituati a ragionare in un'ottica di gestione comune dei servizi finalizzata al raggiungimento di maggiore efficienza. 	<ul style="list-style-type: none"> • avvio, relativamente alla gestione associata del personale, di un programma strategico, razionale e completo di formazione del personale dipendente degli enti associati, "catasto boschi" e "barriere architettoniche": economie di spesa, unificazione dei procedimenti e specializzazione del personale; • semplificazione dei rapporti tra gli enti coinvolti e gli altri enti territoriali; • rafforzamento della componente sociale.
VALDARNO INFERIORE	<ul style="list-style-type: none"> • difficoltà derivante dalla forte presenza di personale con contratti a tempo determinato, con la conseguente possibilità di un rapido e continuo turn-over; ciò non ha consentito una immediata e continua stabilizzazione di ruoli all'interno dell'ufficio comune, in particolare per il personale amministrativo e di servizio sociale professionale. 	<ul style="list-style-type: none"> • sviluppo di nuovi ambiti di intervento precedentemente riservati solo a soggetti organizzativamente più forti; • ampliamento della popolazione interessata dai servizi associati; coniugata a un buon livello di gradimento rilevato nella popolazione che ha usufruito delle nuove iniziative; • razionalizzazione amministrativa e contabile; • attivazione di strumenti informatici uniformi.
VALDARNO SUPERIORE NORD	<ul style="list-style-type: none"> • le maggiori criticità sono dovute al fatto di operare in realtà organizzative diverse. • difficoltà nella gestione delle relazioni: sindacali, in particolare in materia di contrattazione. 	<ul style="list-style-type: none"> • standardizzazione nei procedimenti di pertinenza dei servizi, favorendo il dialogo con i cittadini dei comuni; • "polizia municipale": la possibilità di usufruire di un numero maggiore di personale, seppur in presenza di un territorio maggiore, ha permesso di replicare ed incrementare alcune iniziative (es. servizi notturni, domenicali etc.); • "JPA": maggiore specializzazione e professionalità dei responsabili che ha dato luogo ad una maggiore efficacia ed efficienza nella gestione • "s. informatici e telematici": possibilità di dedicare più personale allo sviluppo dei servizi innovativi, di gestire i progetti R.I.R.T. in modo uniforme senza rischiare che la mancanza di una persona metta in crisi un settore strategico come quello oggetto della gestione associata.
VALDERA	<ul style="list-style-type: none"> • allontanamento del personale dai cittadini e dai comuni; • scarsa motivazione del personale; • le criticità sono collegate principalmente all'assunzione piena di funzioni e servizi da parte della forma associata connessa alla forte diversità dimensionale degli enti associati. E' necessaria quindi una riorganizzazione complessiva degli enti che vorremmo realizzare in occasione della trasformazione in consorzio (in fase di elaborazione). 	<ul style="list-style-type: none"> • armonizzazione delle politiche e delle prassi amministrative concretizzate nei servizi associati, che ha dato risposta ad un territorio che già si percepisce come entità unitaria; • attivazione di funzioni che i comuni individualmente avevano difficoltà a sviluppare, individuazione di una sede in cui far confluire gran parte delle problematiche e delle nuove proposte da affrontare a livello sovra-comunale; • reperibilità di personale sul territorio; • svolgimento di servizi altrimenti impossibili da effettuare, ampliamento delle attività; • sistemizzazione dei controlli.

Tabella B segue

LIVELLO OTTIMALE	CRITICITÀ RILEVATE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE	RISULTATI POSITIVI E PROSPETTIVE FUTURE PER SINGOLO LIVELLO OTTIMALE
VALTIBERINA	<ul style="list-style-type: none"> • il territorio vasto, morfologicamente montano, scarsamente abitato e costituito da piccoli centri abitati, rende difficile il collegamento e il flusso puntuale di informazioni ai cittadini. • difficoltà oggettive di coordinamento con i comuni montani per carenza di strutture e di personale che impediscono una presenza costante degli operatori di questi comuni negli organismi che presiedono al coordinamento al controllo ed alla puntuale attuazione delle procedure amministrative connesse alla erogazione dei servizi. • "VIA" e "protezione civile": difficoltà organizzative dovute al fatto che entrambe le strutture sono di nuova istituzione e quindi sono carenti di una esperienza operativa e alla carenza formativa del personale adibito. • "mattatoi": siamo ancora lontani dal raggiungimento degli obiettivi prefissati, a causa delle difficoltà di reperire aziende specializzate nella macellazione. • "canili": insufficienza della struttura del canile sanitario. • "sviluppo delle risorse umane": le criticità si riscontrano nella scelta delle sedi opportune per lo svolgimento dei corsi formativi, in considerazione delle caratteristiche morfologiche della zona, costituita da un territorio vasto e prevalentemente montano dove insistono piccole frazioni urbane che rendono difficoltoso lo spostamento e l'effettivo svolgimento coordinato dei corsi medesimi. 	<p>"settore sociale": miglioramento delle prestazioni ai cittadini sia in termini quantitativi che qualitativi; attivazione di progetti ed interventi di carattere innovativo o solo presenti nei comuni più popolosi di valle, omogeneità dei servizi e pari opportunità di accesso agli stessi da parte di tutti i cittadini, modulistica unica per l'attivazione dei servizi a domanda,</p> <p>"innovazione amministrativa": integrazione e normalizzazione delle procedure informatiche,</p> <p>"VIA": supporto ai comuni che hanno beneficiato di una notevole riduzione di impegno di personale proprio e di risorse economiche, in ordine sia alle procedure sia ai costi di funzionamento delle commissioni tecniche preposte.</p> <p>"protezione civile": oltre a quanto evidenziato per la gestione associata delle competenze per la "VIA" è stato ridotto l'impegno economico complessivo che viene ripartito tra tutti gli enti associati,</p> <p>"mattatoi": risultati positivi per la gestione del mattatoio di Badia Tedalda, in quanto la struttura risulta essere in grado di dare una risposta alle esigenze di allevatori e di fornire un servizio per lo smaltimento degli scarti di macellazione conforme alle nuove normative comunitarie;</p> <p>"canili": miglioramenti in ordine all'attività di cattura dei cani randagi e di affidamento a privati dei cani ospiti, attraverso una politica comprensoriale di sensibilizzazione al randagismo,</p> <p>"sviluppo delle risorse umane": possibilità di estendere una formazione qualificata e in modo omogeneo a tutto il personale, in particolar modo per i piccoli comuni montani.</p>

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BINDI S. (2005), *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni toscani*, IRPET, Firenze

CASELLI R. (2000), *La gestione associata dei servizi pubblici locali nei comuni toscani*, IRPET, Firenze

CASELLI R., IOMMI S. (2004), *I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della toscana*, IRPET, Firenze