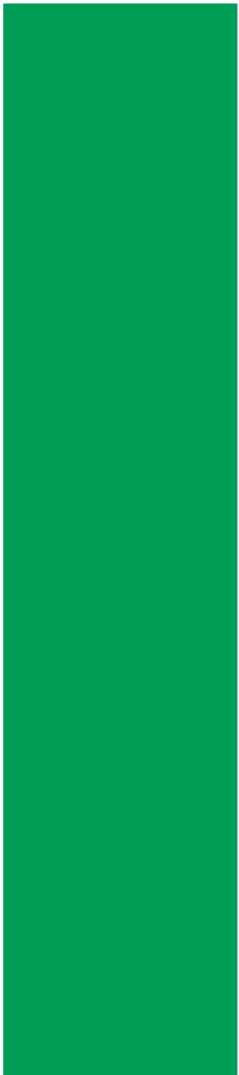


**La gestione associata
di funzioni e servizi
nei piccoli comuni
della Toscana
(L.R. 40/2001)**

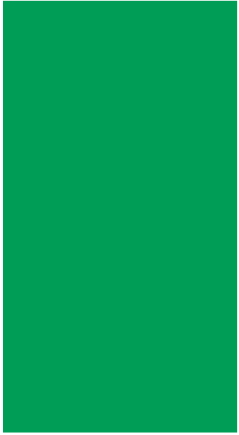


Simona Bindi



IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana



IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

LA GESTIONE ASSOCIATA
DI FUNZIONI E SERVIZI
NEI PICCOLI COMUNI
DELLA TOSCANA
(L.R. 40/2001)

Simona Bindi

Firenze, gennaio 2005

AVVERTENZA

Questo lavoro presenta il quadro delle gestioni associate costituitosi a seguito della prima fase di erogazione dei contributi regionali negli anni 2002 e 2003, precedenti all'emanazione del programma di riordino territoriale del dicembre 2003.

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 Chiara Coccheri.

INDICE

1.		
IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO		5
1.1	La modifica del titolo V della Costituzione	5
1.2	Le principali caratteristiche dei comuni della Toscana	7
1.3	Le gestioni associate in Toscana nel periodo precedente all'emanazione della L.R. 40/2001	12
1.4	Il fallimento dell'esperienza delle associazioni intercomunali	15
1.5	La scelta della gestione associata	15
1.6	La normativa nazionale in materia di gestione associata	18
2.		
LA NORMATIVA TOSCANA IN MATERIA DI GESTIONE ASSOCIATA		21
2.1	Introduzione	21
2.2	La riorganizzazione dei servizi locali in Toscana: dalla L.R. 40/2001 al programma di riordino territoriale	24
2.3	L'individuazione dei livelli ottimali e degli ambiti territoriali	26
2.4	I criteri per la concessione dei contributi	27
2.5	Le domande di contributo presentate negli anni 2002-2003	32
2.6	I contributi annuali	34
2.7	La revoca dei contributi	34
2.8	Le tipologie di servizi e funzioni gestiti in forma associata	34
2.9	La distinzione tra servizi indispensabili e meritori	38
2.10	I contributi stanziati	45
3.		
LA MAPPA DELLE GESTIONI ASSOCIATE DI FUNZIONI E DI SERVIZI		47
3.1	I livelli ottimali	47
3.2	Le forme associative	49
3.3	I comuni coinvolti nei livelli ottimali	57
3.4	I servizi e le funzioni gestiti in forma associata	59
3.5	I servizi più gestiti in forma associata	62
3.6	Gli enti associati coinvolti nei vari settori di intervento	73
3.7	Le forme di gestione dei servizi associati	74
4.		
SVILUPPI E PROSPETTIVE DEL PERCORSO ASSOCIATIVO		81
4.1	La verifica delle esperienze associative avviate	81
4.2	Il primo monitoraggio delle gestioni associate	82
4.3	Proposta di schema per la valutazione delle gestioni associate	84
4.4	Prime valutazioni sulle gestioni associate	85
4.5	Considerazioni conclusive	89

APPENDICE	
<i>Schede sui servizi/funzioni gestite in forma associata</i>	95
1. I SERVIZI INDISPENSABILI	95
2. SERVIZI MERITORI	118
BIBLIOGRAFIA	129

1. IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

1.1 La modifica del titolo V della Costituzione

A partire dagli anni '90 è stata avviata una profonda riforma della pubblica amministrazione che ha avuto il suo culmine con le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, dalla L. Cost. 3/2001 grazie alla quale è stato ampliato lo spazio di promozione e di sviluppo delle autonomie locali, sotto il profilo statutario, regolamentare, finanziario e organizzativo. La recente emanazione della legge "La Loggia" ha poi dato attuazione alla revisione costituzionale e ha delegato il governo all'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane¹.

In base alla nuova formulazione dell'art. 114 le province, i comuni, le regioni e lo stesso Stato hanno ottenuto il riconoscimento di una pari dignità costituzionale, quale elementi costitutivi della Repubblica.

Il nuovo assetto costituzionale, da una parte, ha visto fortemente rafforzato il ruolo degli enti locali, grazie alla nuova ripartizione di competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali: gli enti locali ottengono potestà normativa (statutaria e regolamentare) al pari delle regioni e dello Stato, mentre il baricentro delle funzioni amministrative si è spostato dallo Stato e dalle regioni verso i comuni che le esercitano secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, salvo il caso in cui esigenze di unitarietà di esercizio ne richiedano il conferimento alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo Stato.

Dall'altra parte, però, il nuovo sistema di ripartizione delle risorse economiche, configurato dalla costituzione, ha finito, almeno per questa fase transitoria in attesa della concreta attuazione dell'art. 119, per accentuare le difficoltà finanziarie dei comuni a causa della progressiva riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali. L'art. 119 prevede, infatti, che i comuni, le province e le città metropolitane stabiliscono e applicano tributi propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.

Se il risultato positivo di questo spostamento di risorse dal-

¹ Cd. L. "La Loggia" Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3", del 5 giugno 2003, n. 131.

lo Stato agli enti locali assicura una maggiore rappresentanza degli interessi e delle scelte politiche degli enti locali e li rende maggiormente responsabili della gestione delle spese e del reperimento delle risorse necessarie, valorizzando il principio dell'autonomia impositiva, resta però sempre l'incertezza di vedere in che modo e in che termini verrà data applicazione concreta a questo principio. Si auspica, infatti, che questa positiva valorizzazione dell'autonomia impositiva degli enti locali sia estesa, non solo nel senso di portare a una rimodulazione della struttura dei tributi esistenti, ma anche nella direzione di dar vita a nuovi strumenti per la fiscalità locale (quali, ad esempio, la tassa di scopo, destinata alla realizzazione di specifiche iniziative e la tassa commutativa).

La Regione Toscana si è già da tempo orientata in questa direzione con la recente proposta di legge contenente "Disposizioni in tema di coordinamento tributario regionale e fiscale".

È evidente come questi problemi interessino in modo particolare i comuni più piccoli che generalmente sono anche quelli caratterizzati da una minore densità abitativa, dallo scarso sviluppo economico e dalla ubicazione in aree morfologicamente svantaggiate (ad esempio, in zone montane). Sono proprio i più piccoli che risentono maggiormente di questa incertezza nel reperimento delle risorse necessarie poiché hanno minori entrate e al tempo stesso sostengono costi più elevati per la gestione dei servizi locali.

In attesa che venga data attuazione all'art. 119 Cost. i piccoli comuni si trovano costretti a operare tagli importanti nei loro bilanci che non consentono di adeguare l'offerta di servizi ai crescenti bisogni della popolazione locale. In tal senso, di particolare importanza diventa la necessità di accompagnare l'autonomia finanziaria di prelievo e di spesa ad efficaci interventi di perequazione a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante, come previsto nello stesso art. 119.

A peggiorare le già critiche difficoltà di bilancio dei comuni contribuiscono i tagli operati con la finanziaria 2004.

I tagli ai trasferimenti statali ai comuni sono circa del 3%. A questi tagli si devono aggiungere anche quelli al settore sociale che incidono sulle regioni e sui comuni.

La finanziaria 2004 finirà per incidere fortemente sui bilanci delle amministrazioni locali che saranno costrette ad apportare tagli anche fino al 30%. Tali tagli avranno effetti su tutte le attività svolte dai comuni ma probabilmente ne risentiranno maggiormente i servizi agli anziani, che costituiscono una consistente voce di spesa, quelli per l'infanzia e le spese per le attività culturali.

Se poi consideriamo le misure volte specificamente a vantaggio dei piccoli comuni e delle forme associate, quali le unioni e le comunità montane vediamo come la finanziaria 2004 compia addirittura un passo indietro rispetto alle disposizioni più innovative, a sostegno delle politiche economiche e sociali dei piccoli comuni che avevano caratterizzato quella dell'an-

no precedente.

Alla luce di queste considerazioni l'avvio del federalismo fiscale per i comuni, grazie in primo luogo, alla concreta attuazione dell'art. 119, diventa di primaria importanza a rischio del collasso finanziario degli enti locali o di un aumento della pressione fiscale.

Paradossalmente, i tagli operati dallo Stato con la finanziaria 2004 che incidono sulla situazione economica dei comuni avvengono proprio in un periodo in cui l'attenzione del mondo politico e dell'opinione pubblica è concentrata sul rilancio economico e sociale dei comuni più piccoli grazie al processo di approvazione, tuttora in corso, della proposta di legge dell'onorevole Realacci², e al percorso volto alla valorizzazione dell'associazionismo intercomunale che molte regioni italiane stanno intraprendendo con successo.

1.2

Le principali caratteristiche dei comuni della Toscana

Il territorio toscano è caratterizzato dalla forte presenza di comuni di piccole dimensioni demografiche.

A differenza di altre regioni italiane l'incidenza maggiore è rappresentata però, non tanto, dai comuni particolarmente piccoli, quelli cioè, con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, ma da quelli medio-piccoli. Mentre infatti, i comuni fino a 3.000 abitanti costituiscono in Toscana il 32%, in Italia sono il 57,4% e sono concentrati particolarmente nelle regioni dell'Italia Nord occidentale. Basti pensare, ad esempio, al Piemonte dove i comuni con addirittura meno di 3.000 abitanti rappresentano circa l'82% di quelli presenti sul territorio regionale.

Le percentuali maggiori in Toscana interessano invece i comuni di medie dimensioni, quelli cioè compresi tra i 3.000 e i 5.000 abitanti che costituiscono il 17% dei comuni toscani, mentre in Italia il 14,6%, e quelli tra i 5000 e i 10.000 abitanti che raggiungono in Toscana il 22,3% mentre in Italia il 14,5%.

	N. comuni Toscana	% Toscana	% Italia
0-3.000	92	32	57,4
3.001-5.000	49	17	14,6
5.001-10000	64	22,3	14,5
10.001-20000	47	16,4	7,6
20.001-60.000	24	8,4	4,7
60.001-100.000	8	2,8	0,7
Oltre 100000	3	1,1	0,5
TOTALE	287	100,0	100,0

Fonte: ISTAT

1.1
DISTRIBUZIONE
DEI COMUNI
PER CLASSE
DEMOGRAFICA.
2001

² La proposta di legge dell'onorevole Realacci contiene " misure di sostegno delle attività economiche, agricole, commerciali e artigianali e per la valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti", ed è stata approvata dalla camera nel gennaio 2003.

Come evidenziato in una recente ricerca realizzata dall'IRPET (Caselli, Iommi, 2003) il consistente numero di piccoli centri nel territorio toscano spesso si accompagna alla presenza di una serie di caratteristiche morfologiche, sociodemografiche ed economiche che permettono di individuare le aree più disagiate. È vero però che la piccola dimensione demografica di un comune non rappresenta di per sé un elemento di svantaggio se non collegata alla contemporanea presenza di altri fattori di disagio. Tuttavia, i comuni piccolissimi, quelli cioè con meno di 3.000 abitanti, sono più facilmente individuabili, con qualche eccezione³, tra quelli più svantaggiati, rispetto agli altri più popolosi.

In linea di massima le caratteristiche che permettono di individuare le aree più disagiate sono rinvenibili nelle:

1) *caratteristiche demografiche:*

- *distribuzione della popolazione:* (bassa densità abitativa) i comuni più disagiati sono generalmente quelli che presentano (con qualche eccezione) una piccola dimensione demografica e una bassa densità abitativa rispetto alla media regionale.

1.2 DENSITÀ ABITATIVA PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI 2000			
	Densità media	Densità max	Densità min
Fino a 1.000 abitanti	19	69	7
Da 1.001 a 2.000	24	329	10
Da 2.001 a 3.000	33	116	13
Da 3.001 a 5.000	49	593	15
Da 5.001 a 10.000	84	1.439	19
Da 10.000 a 15.000	168	1.230	46
Da 15.000 a 20.000	209	814	67
Da 20.001 a 60.000	384	1.847	66
Da 60.001 a 100.000	344	916	153
Oltre 100.000	2.329	3.657	1.537
TOSCANA	154	3.657	7

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

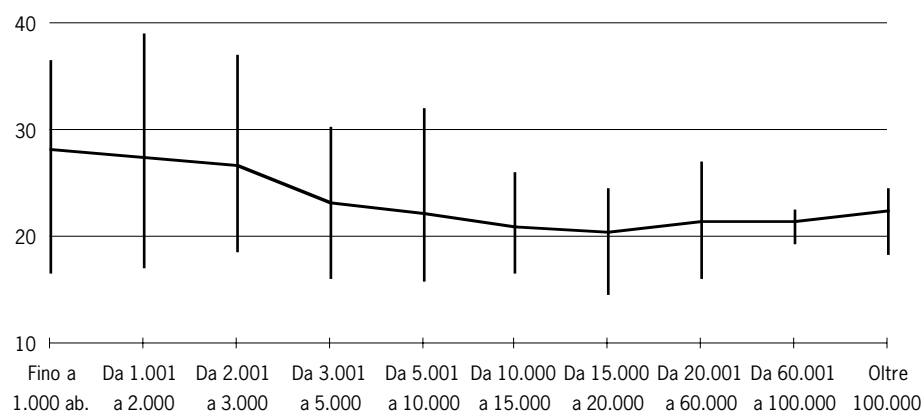
- *caratteristiche strutturali della popolazione:* forte incidenza della popolazione anziana, scarsa presenza della popolazione in età infantile, saldo migratorio negativo o nullo. Nei comuni di più piccole dimensioni, particolarmente importante è la presenza della popolazione anziana. Infatti il progressivo fenomeno dello spopolamento che ha interessato i piccoli comuni ha determinato una concentrazione di questa fascia della popolazione e, per contro, una scarsa presenza della popolazione giovanile (da 0 a 29 anni) che incide maggiormente nei comuni più grandi. Nei comuni con meno di 3.000 abitanti la popolazione con età superiore ai 65 anni supera il 28,2%.

Questo dato è particolarmente rilevante se consideriamo che

³ L'eccezione riguarda 6 comuni sui 93 presenti in Toscana con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti che appartengono alla classe degli enti ad alto benessere (Sassetta, San Giovanni d'Asso, Radda in Chianti, Murlo, Pienza, Castellina in Chianti)

la popolazione anziana rende necessaria la presenza di servizi assistenziali destinati specificatamente a rispondere alle esigenze specifiche di questa fascia di utenza. I comuni più piccoli incontrano grosse difficoltà ad attivare questi servizi a causa delle scarse risorse disponibili e degli elevati costi di gestione distribuiti tra un numero di utenti ridotto che non consente di raggiungere risultati di economicità ed efficacia.

1.3
INCIDENZA %
DELLA
POPOLAZIONE
ANZIANA.
2000
Valore medio,
minimo massimo
per classe
demografica



Fonte: ISTAT

- 2) *caratteristiche morfologiche del territorio*: presenza in territorio montano o collinare e caratteristiche climatiche
- 3) *presenza di "motori economici" deboli*: appartenenza dei piccoli centri a sistemi economici locali di tipo turistico - rurale o turistico- industriale (misurata attraverso il rapporto tra addetti e residenti, il grado di attrazione pendolare, la base imponibile IRAP pro capite, il reddito disponibile pro capite).
- 4) *mancato decollo della vocazione turistica*.

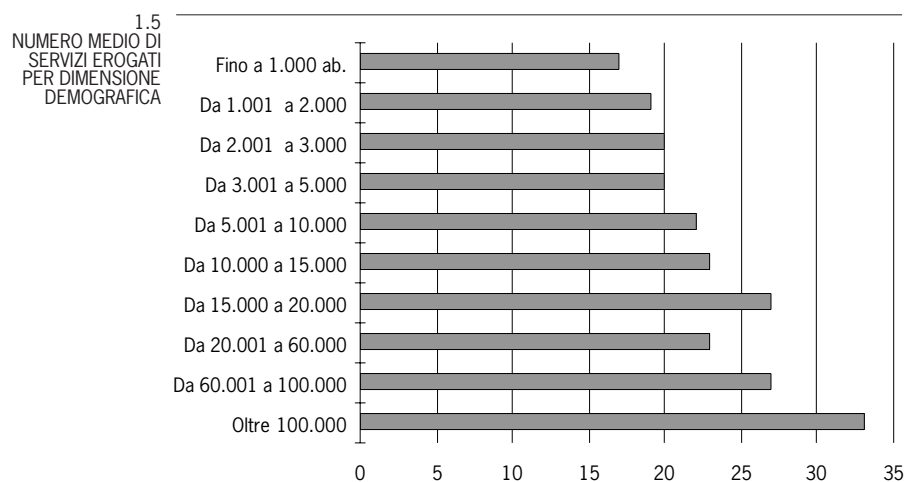
In effetti, nei centri dove è più piccolo il numero di abitanti, più elevata è la possibilità di riscontrare la contemporanea presenza dei tre fattori di disagio evidenziati: si va dal 70% dei comuni con meno di 1.000 abitanti, al 53,5% dei comuni compresi tra i 1.000 e i 2.000 abitanti, al 46,7% dei comuni compresi tra 2.000 e 3.000 abitanti, scendendo al 22,95 per i comuni compreso tra i 3.000 e i 5.000 abitanti, al 15,2% per i comuni compresi tra i 5.000 e i 10.000.

La dimensione demografica dei comuni incide in modo significativo anche su un altro aspetto: quello relativo ai servizi pubblici comunali. Il numero complessivo di servizi erogati è infatti strettamente legato alle dimensioni demografiche del comune: il numero di attività svolte è sensibilmente più elevato nei comuni più grandi ed è ancora più alto nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Tuttavia tende già a stabilizzarsi su livelli elevati nella classe demografica che va dai 10.000 ai 20.000 abitanti.

1.4
COMUNI
PER CLASSI
DIMENSIONALI
E ALCUNI
"FATTORI DI
DISAGIO".
2000

	% in area montana	% con densità <77 ab/Kmq	% con sviluppo econ. debole	% con tutte le caratter.
Fino a 1.000 abitanti	85,0	100,0	85,0	70,0
Da 1.001 a 2.000	72,1	93,0	72,1	53,5
Da 2.001 a 3.000	76,7	83,3	76,7	46,7
Da 3.001 a 5.000	54,2	58,3	58,3	22,9
Da 5.001 a 10.000	37,9	34,8	53,0	15,2
Da 10.000 a 15.000	32,1	3,6	32,1	3,6
Da 15.000 a 20.000	25,0	6,3	56,3	0,0
Da 20.001 a 60.000	7,7	3,8	23,1	0,0
Da 60.001 a 100.000	0,0	0,0	28,6	0,0
Oltre 100.000	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	47,7	48,4	55,7	25,4

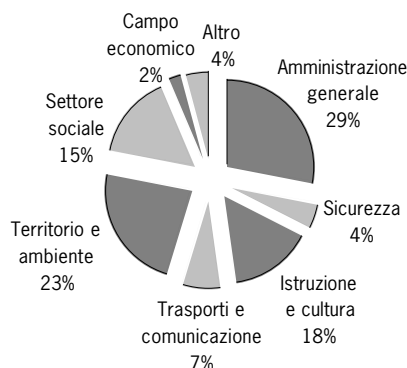
Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Regione Toscana e IRPET



Fonte: Certificati dei Conti Consuntivi. Anno 2000

Oltre alla quantità di servizi e funzioni esercitati, possiamo considerare la destinazione funzionale degli impegni di spesa. La spesa corrente dei comuni toscani è destinata principalmente alla gestione delle funzioni di amministrazione generale, tra le quali rientrano quelle di segreteria generale, di gestione economica, finanziaria, di programmazione, di gestione delle entrate tributarie, dei beni del demanio, dell'ufficio tecnico, dell'anagrafe e dei servizi statistici. Buona parte delle risorse è poi destinata ai servizi territoriali e ambientali, seguiti dal settore culturale e sociale.

Sulla ripartizione delle principali destinazioni della spesa corrente emergono importanti differenziazioni rispetto alle classi demografiche di appartenenza dei comuni. Un valore pro capite di spesa più o meno elevato in un determinato settore di spesa, infatti, non sempre dipende strettamente dalle scelte degli amministratori locali ma da altre caratteristiche degli enti locali tra cui, in primo luogo, la minore o maggiore dimensione demografica dei comuni correlata agli effetti delle economie di scala.



1.6
PRINCIPALI
DESTINAZIONI
DELLA SPESA
CORRENTE
COMUNALE.
2000
Valori %

	Amm.ne generale	Sicurezza	Istruzione	Viabilità	Territorio	Settore sociale	Campo economico	Altro	TOTALE
Fino a 1000 abitanti	905	91	202	206	367	135	31	118	2.055
Da 1001 a 2000	628	71	206	161	349	118	32	63	1.628
Da 2001 a 3000	499	62	205	137	315	122	29	46	1.416
Da 3001 a 5000	479	57	193	108	322	184	44	48	1.434
Da 5001 a 10000	400	56	192	96	343	171	26	47	1.330
Da 10001 a 20000	375	52	194	90	302	183	25	85	1.304
Da 20001 a 60000	394	64	223	101	351	230	36	84	1.483
Da 60001 a 100000	454	66	239	109	366	272	37	81	1.624
Oltre 100000	491	96	339	111	444	373	36	23	1.914
MEDIA REGIONALE	434	67	237	104	360	242	33	63	1.541

Fonte: elaborazioni su Certificati Consuntivi di Bilancio

Mentre le spese per l'amministrazione, per la viabilità e i trasporti subiscono l'effetto di economie di scala e pertanto diminuiscono al crescere della dimensione demografica comunale, quelle per l'istruzione, la cultura e il sociale non subiscono tali effetti. Anzi la spesa pro capite aumenta all'aumentare della dimensione demografica comunale. Diversa è la distribuzione degli impegni pro capite delle spese per la tutela del territorio e la sicurezza che presentano valori più bassi in corrispondenza di una fascia intermedia di popolazione di 10.000-20.000 abitanti.

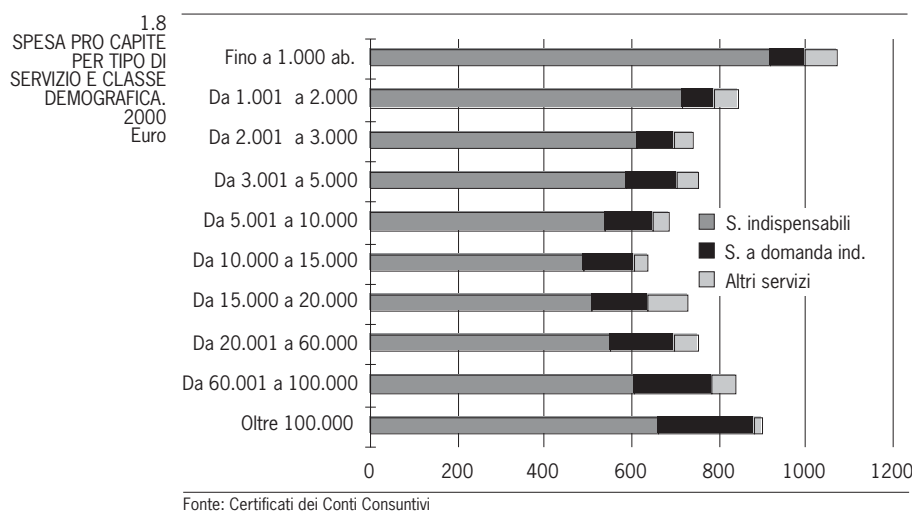
Un'altra distinzione della spesa comunale è quella che distingue tra servizi indispensabili e servizi a domanda individuale. Quest'ultimi sono particolarmente importanti nelle piccole realtà comunali poiché comprendono tutti i servizi socioassistenziali, educativi e culturali, destinati alle fasce più deboli della popolazione: gli anziani (che come detto, sono presenti in numero elevato nei piccoli comuni), i minori, i portatori di handicap. Si tratta pertanto di beni definibili come meritorî nel senso che potrebbero anche non necessariamente essere richiesti da ogni individuo ma la cui presenza e distribuzione sul territorio incide sulla qualità della vita e sul grado di benessere delle popolazioni locali.

Nei comuni più piccoli, la spesa corrente è quasi completamente assorbita dalle spese necessarie per la gestione dei servizi

1.7
PRINCIPALI
DESTINAZIONI
DELLA SPESA
CORRENTE
COMUNALE PER
CLASSE
DIMENSIONALE.
2000
Valori pro capite in
migliaia di lire

indispensabili. Poche sono pertanto le risorse destinate al settore sociale e culturale per le quali, i comuni più piccoli devono sopportare pesanti costi fissi di gestione anche a causa della domanda scarsa per questi servizi. Ne consegue che, nella maggior parte dei casi, i piccoli comuni si vedono costretti a non attivare questi servizi oppure ad attivarli con un aggravio di spesa per gli utenti.

Una distribuzione più equa tra le 2 tipologie di destinazioni di spesa comincia a configurarsi in corrispondenza di classi intermedie di popolazione e cioè, intorno ai 10.000 abitanti.



1.9
INCIDENZA %
DELLE TIPOLOGIE DI
SPESA PRO CAPITE
SUL TOTALE.
2000

	S. indispensabili	S. a domanda ind.	Altri servizi
Fino a 1.000 abitanti	76,4	16,4	7,2
Da 1.001 a 2.000	74,3	19,9	5,8
Da 2.001 a 3.000	71,5	23,1	5,3
Da 3.001 a 5.000	67,4	26,3	6,3
Da 5.001 a 10.000	67,4	27,3	5,3
Da 10.000 a 15.000	65,6	29,8	4,6
Da 15.000 a 20.000	59,6	27,8	12,7
Da 20.001 a 60.000	61,6	30,5	7,9
Da 60.001 a 100.000	62,3	31,5	6,2
Oltre 100.000	60,8	37,2	2,0
TOTALE	63,2	31,1	5,7

Fonte: Certificati dei Conti Consuntivi

1.3

Le gestioni associate in Toscana nel periodo precedente all'emanazione della L.R. 40/2001

Già prima dell'emanazione della L.R. 40, molti comuni avevano attivato gestioni associate di vari servizi e funzioni di rilevanza locale. Si trattava tuttavia di iniziative sporadiche che non rientravano in un organico progetto di incentivazione dell'associazionismo ma di singole iniziative rimesse alla vo-

lontà degli organi degli enti locali o appoggiate da interventi legislativi di settore.

A differenza di quanto la L.R. 40 si era proposta di realizzare, mancava la predisposizione di un programma complessivo di riorganizzazione del territorio e di delimitazione di precisi ambiti di intervento nei quali gli enti associati potessero attivare progetti comuni di gestione di servizi e funzioni.

Non sono disponibili dati che permettano di dare una visione dettagliata della consistenza del fenomeno associativo nel periodo precedente alla L.R. 40. Un'immagine complessiva è però quella che proviene da una indagine realizzata dall'IRPET nel settembre 1999 (Caselli, 2000).

L'indagine riguardava 155 comuni appartenenti a due forme associative: le comunità montane e i circondari. Le stesse forme associative che sono interessate dalla L.R. 40.

Sui 155 comuni si sono ottenute 87 risposte, pari al 56% del campione.

I risultati dell'indagine hanno fatto emergere che già nel 2000 era presente una forte tendenza all'associazionismo, con molte esperienze associative già attivate e altre in corso di programmazione.

I settori nei quali era più presente il fenomeno associativo erano quelli accompagnati da una normativa più rigida, quali quelli socioassistenziali, di igiene urbana, idrici. Seguivano poi i servizi generali, di istruzione, sviluppo economico, polizia locale e culturali.

Riguardo ai servizi idrici e di igiene urbana, che restano al di fuori del programma di riordino territoriale avviato con la L.R. 40, è da sottolineare che fanno parte del progetto di riorganizzazione del settore avviato da altri interventi legislativi (legge Galli e decreto Ronchi) che hanno portato all'individuazione in Toscana di ambiti territoriali ottimali di gestione.

Tipologia di servizio	N. esperienze associative	N. medio comuni partecipanti	1.10 GESTIONE ASSOCIATA PER TIPO DI SERVIZIO E NUMERO DI COMUNI COINVOLTI
S. socioassistenziali	22	6	
Igiene urbana	19	7	
S. idrici	18	8	
S. generali	17	7	
Istruzione	13	2	
Sviluppo economico	12	13	
Polizia locale	7	3	
S. culturali	7	4	
Trasporti	5	8	
S. zooiatrici	5	10	
Macellazione	3	8	
Distribuz. gas	3	16	
Altri	6	12	
TOTALE	137	7	

Riportiamo qui di seguito i dati relativi ai servizi più gestiti in forma associata nelle comunità montane e nei circondari. Le comunità montane più attive nella gestione associata erano il Mugello, il Cetona e la Val di Bisenzio.

1.11		
NUMERO SERVIZI	Mugello	13
GESTITI IN FORMA	Cetona	11
ASSOCIATA NELLE	Val di Bisenzio	11
COMUNITA	Appennino pistoiese	10
MONTANE	Casentino	10
Ordinamento	Amiata senese	9
decescente	Lunigiana	8
	Alta Versilia	8
	Amiata grossetana	7
	Colline Metallifere	6
	Garfagnana	6
	Area lucchese	5
	Pratomagno	5
	Valtiberina	4
	Val di Cecina	3
	Colline del Fiora	0

1.12		
NUMERO SERVIZI	Empolese	13
GESTITI IN FORMA	Val di Cornia	9
ASSOCIATI NEI	Versilia	10
CIRCONDARI		
Ordinamento		
decescente		

Le forme associative prevalenti erano la convenzione, il consorzio, l'associazione di comuni, la comunità montana e la delega alle Asl, molto frequente nei circondari.

1.13			
FORME DI GESTIONE	Forma di gestione associata	N. esperienze associative	N. medio comuni partecipanti
ASSOCIATA NELLE			
COMUNITA MONTANE			
	Convenzione	39	3
	Consorzio	25	8
	Associazione di comuni	24	4
	Comunità montana	20	8
	Asl	7	7
	S.p.A.	6	15
	Delega a un comune	3	6
	Azienda speciale	3	22
	Delega a un privato	3	4
	Altro tipo di società	3	4
	Cooperativa	3	3
	Altro	1	-
	TOTALE	137	7

1.14			
FORME DI GESTIONE	Forma di gestione associata	N. esperienze associative	N. medio comuni partecipanti
ASSOCIATA NEI			
CIRCONDARI			
	Convenzione	8	4
	Asl	8	10
	Consorzio	7	7
	Associazione di comuni	6	3
	S.p.A.	6	14
	Azienda speciale	4	5
	Circondario	3	4
	Accordo di programma	1	8
	TOTALE	42	7

1.4

Il fallimento dell'esperienza delle associazioni intercomunali

Il primo tentativo di avviare esperienze associative in Toscana si è avuto con l'istituzione delle associazioni intercomunali con L.R. 17 agosto 1979, n. 37.

La regione individuava 32 aree nel territorio regionale all'interno delle quali promuoveva l'esercizio associato delle funzioni proprie dei comuni che ne facevano parte e di quelle ad essi delegate dalla regione.

La disciplina dell'associazione era posta in uno statuto che definiva i modi e le forme di collaborazione tra l'associazione e i comuni associati, le modalità per il coordinamento delle funzioni delegate ai comuni, la composizione, i compiti e il funzionamento degli organi dell'associazione, i modi di finanziamento.

La regione inoltre, attribuiva alle associazioni che ne facevano richiesta, un contributo per le prime spese di avviamento. Il contributo era stabilito in misura fissa e non prendeva in considerazione, al contrario di quello previsto dall'attuale legge regionale in materia di associazionismo sovracomunale, specifiche variabili, quali quelle relative al numero di comuni coinvolti o al numero di servizi e funzioni esercitate in forma associata.

Successivamente, con L.R. 76/1982, è stato fissato un fondo annuo pari a L. 120 milioni, a carico del bilancio del 1982, comprensivo del contributo dei singoli comuni facenti parte dell'associazione e destinato alle spese di funzionamento degli organi istituzionali.

Nel 1991 le associazioni intercomunali sono state definitivamente soppresse per far posto alla nuova disciplina in materia di forme associative prevista dalla L. 142/1990. L'esperienza delle associazioni intercomunali può dirsi quindi definitivamente conclusa. Tuttavia, la riorganizzazione territoriale attuata in Toscana a partire dal 2001 riprende in buona parte le 32 aree corrispondenti alle "vecchie" associazioni intercomunali.

1.5

La scelta della gestione associata

L'attenzione mostrata in questi ultimi anni verso i piccoli comuni è giustificata dal ruolo di primo piano che essi rivestono nel territorio toscano, pur interessando complessivamente una modesta parte della popolazione regionale.

L'esigenza principale è quella di attuare quelle misure che consentano a questi centri di rispondere in maniera più adegua-

ta alle crescenti esigenze della popolazione locale, riducendo i fattori di disagio e le difficoltà di accesso ai servizi, notevolmente più grandi nei piccoli centri piuttosto che nei grandi centri urbani.

Si tratta pertanto di individuare la strada migliore al fine di invertire la tendenza allo spopolamento che ha interessato, in maniera più o meno accentuata, i piccoli centri negli ultimi 10 anni, rivalorizzandoli.

Un'analisi della qualità della vita e dei servizi nei piccoli centri deve prendere in considerazione due aspetti:

- il primo legato all'accessibilità dei servizi intesa sia come accessibilità viaria che come accessibilità telematica, in quanto la diffusione del WEB può rappresentare un valido strumento per avvicinare i cittadini alla pubblica amministrazione,
- il secondo legato alla quantità e alla qualità dei servizi.

La soluzione sembra proprio quella di accorpare i servizi per livelli ottimali di gestione, individuati nella fascia intermedia di dimensione demografica che si colloca intorno ai 10.000 abitanti. Questo è l'obiettivo che la Regione Toscana sta perseguendo con l'emanazione della L.R. 40/2001.

I servizi pubblici di cui si tratta sono servizi pubblici erogati in una dimensione locale, quelli cioè i cui benefici non si estendono a livello nazionale ma sono limitati ai residenti di una determinata comunità locale. Il problema che si pone è allora quello di individuare la dimensione ottimale della comunità corrispondente a un certo livello di erogazione di servizi pubblici, tenendo conto tuttavia che il problema è ulteriormente complicato dal fatto che di un dato servizio può avere differenti scale ottimali di utilizzo. La dimensione ottimale, in astratto, sembrerebbe quindi coincidere con l'area di beneficio, vale a dire l'area comunale alla quale si estendono i benefici derivanti dall'esercizio di quel determinato servizio. In realtà il problema non è però così semplice⁴.

Una delle principali cause dell'inefficienza nella prestazione dei servizi pubblici locali è proprio data dalla inadeguatezza delle dimensioni amministrative dei comuni. In Italia, vi è infatti un'elevata presenza di piccoli comuni che si trovano ad operare in condizioni di inefficienza. I servizi e le funzioni sono infatti erogati in una dimensione corrispondente a quella in cui storicamente si sono definiti gli enti locali che, però, non necessariamente, è anche quella adeguata all'erogazione di servizi e all'esercizio di funzioni. Se i comuni sono troppo piccoli o troppo grandi danno origine a diseconomie di scala, che non consentono un uso razionale delle risorse disponibili. La conseguenza è che i comuni piccoli sono spinti a indirizzare le proprie risorse per garantire l'esercizio dei servizi e delle fun-

⁴ La definizione dei livelli come "ottimali" è più una convenzione nominalistica che un criterio oggettivo. In realtà si tenta, con la legge di riordino territoriale, di allargare il bacino di utenza di riferimento per portare a economie di scala e di scopo.

zioni “indispensabili” scegliendo di non attivare altri servizi e funzioni non obbligatori ma ugualmente meritori, quali quelli sociali e culturali.

È quindi generalmente antieconomico che tanti comuni, singolarmente, gestiscano tanti servizi pubblici equivalenti. A maggior ragione, quando questi comuni sono di piccole dimensioni, è più giusto trovare una soglia dimensionale minima per la distribuzione delle risorse sul territorio.

La riorganizzazione dei servizi deve partire dall’individuazione di una unità territoriale adeguata e dalla scelta di un soggetto che, al suo interno, si occupi di coordinare la gestione associata dei servizi sul territorio. Individuare l’unità territoriale adatta per la gestione dei servizi richiede una profonda conoscenza delle caratteristiche economiche e sociali del territorio ed è pertanto difficilmente attuabile a priori. Più corretto è invece rimettere ai singoli amministratori locali la responsabilità di avviare un’attività di collaborazione al fine di migliorare la qualità dei servizi e garantirne un’equa distribuzione sul territorio. Il primo passo per una riorganizzazione efficace ed efficiente dei servizi deve quindi partire dalle scelte degli amministratori locali.

L’obiettivo principale della riorganizzazione dei servizi e delle funzioni è il miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dei servizi.

L’inefficienza nei servizi pubblici locali può assumere tre diverse connotazioni principali⁵: può trattarsi, in primo luogo, di inefficienza produttiva o tecnologica, data dal fatto che i fattori operativi non sono combinati in modo razionale e pertanto il livello osservato di produzione del servizio è inferiore a quello massimo ottenibile con la tecnologia disponibile; in secondo luogo, l’inefficienza può essere gestionale, dipendere, cioè, dalle regole di comportamento adottate dagli enti locali e si ha nel caso in cui tale regola di comportamento non è improntata al criterio della minimizzazione dei costi di produzione per cui la combinazione dei fattori di produzione risulta distorta.

L’uso più razionale delle risorse potrebbe inoltre permettere di destinare i risparmi di gestione all’attivazione di nuovi servizi per i cittadini. Naturalmente non si deve trattare semplicemente di una riduzione di costi: un sistema efficiente è in grado di ottenere una riduzione di costi mantenendo lo stesso livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati.

Il terzo concetto di inefficienza è legato a quello di efficacia del servizio. Si ha nel caso in cui l’equilibrio finanziario interno è raggiunto a discapito della qualità e quantità dei servizi prestati. Data una certa disponibilità di risorse la collettività non raggiunge la massima soddisfazione ottenibile da quel dato servizio. In tal caso, la gestione dei servizi non è in grado di rispondere ai reali bisogni della collettività.

⁵ Maltinti, Petretto, 1987.

I risultati attesi dalla attivazione della gestione associata partono quindi da una migliore organizzazione dei servizi sul territorio, grazie al coordinamento delle risorse umane e materiali disponibili. La distribuzione di un unico servizio associato su un territorio più ampio consente una ripartizione dei costi di gestione tra una popolazione più vasta e permetterà quindi, sia di ottimizzare le spese per i servizi già attivati, sia di utilizzare i risparmi di gestione per l'attivazione di nuovi servizi che, in special modo, i comuni più piccoli, non potevano permettersi, a causa dei costi troppo elevati e dell'impossibilità di disporre di professionalità adeguate.

L'effetto immediato è quindi un'espansione dei servizi gestiti e un miglioramento della loro qualità.

1.6

La normativa nazionale in materia di gestione associata

Il processo di riordino della pubblica amministrazione avvenuto nel corso degli anni 90 è stato piuttosto discontinuo e segnato da alcuni cambiamenti di tendenza. L'obiettivo perseguito era comunque quello della razionalizzazione dell'assetto istituzionale, che prevedeva il ridimensionamento dell'elevato numero di enti locali di piccolissime dimensioni. Questo doveva avvenire però, salvaguardando l'autonomia decisionale dei piccoli comuni e evitando soluzioni di tipo autoritativo.

La L. 142/90 rappresenta il primo significativo intervento normativo volto a introdurre alcuni principi allo scopo di arginare tale frammentazione e favorire il processo di aggregazione comunale. In quest'ottica la L. 142/90 prevedeva, da una parte, la promozione di un graduale processo di fusione dei comuni, dall'altra, strumenti alternativi di cooperazione (convenzioni, consorzi, unioni, accordi di programma) da attivare attraverso l'introduzione di una serie di incentivi economici, finanziari, elettorali e istituzionali.

Le esigenze di razionalizzazione e di accorpamento che la L. 142/90 esprimeva si sono tuttavia rivelate di difficilissima attuazione in un sistema politico in cui i localismi sono esasperati. A discapito delle aspettative, infatti, si è realizzata una tendenza in senso opposto, verso la creazione di nuovi comuni.

I successivi provvedimenti normativi hanno invece seguito l'orientamento normativo avviato con il D.Lgs. 112/98 attribuendo alle regioni il compito di incentivare l'esercizio associato di funzioni amministrative in ambiti territoriali sovracomunali, lasciando agli enti interessati la scelta delle forme di associazione e di collaborazione che ritengono più adeguate alla loro realtà locale.

Le regioni hanno così assunto il compito di individuare i livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni comunali da inserire in un programma, con cadenza triennale, concordato previa

concertazione con gli enti locali interessati. Le singole regioni provvedono poi ad incentivare l'esercizio associato delle funzioni comunali, eventualmente anche con l'istituzione di un apposito fondo nel proprio bilancio. Le leggi regionali devono comunque attenersi ad alcuni principi fondamentali: favorire il massimo grado di integrazione tra i comuni, variando i benefici in base al livello di unificazione raggiunto; prevedere una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di unione e fusione; promuovere le unioni, senza però alcun obbligo di fusione.

Parallelamente alla legislazione di carattere ordinamentale, vi sono altri interventi a livello nazionale che stanziavano incentivi finanziari volti a favorire l'esercizio associato, quali il D.M. 318/00. In base a tale decreto è stabilita una ripartizione dei fondi erariali annuali nella misura del 15% alle fusioni, del 60% alle unioni e del 25% alle comunità montane. I contributi sono stabiliti in base a vari criteri che tengono conto del numero di servizi esercitati, del numero di comuni coinvolti e della popolazione degli enti associati. Questi criteri sono stati in parte rivisti dalla L. 20/05/2003 n. 116.

2. LA NORMATIVA TOSCANA IN MATERIA DI GESTIONE ASSOCIATA

2.1 Introduzione

Con la L.R. 40/2001 (“Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione alle forme associative”) si è aperta in Toscana una nuova stagione di riforme volte alla promozione dell’associazionismo sovracomunale.

È noto come le maggiori difficoltà riscontrate in Italia nella spinta verso l’associazionismo sovracomunale sono individuabili nel forte senso di appartenenza al territorio. Sentimento questo, che è particolarmente sentito nelle piccole realtà. La preoccupazione maggiore è quella di perdere la propria identità e di veder sgretolare il rapporto diretto che lega gli amministratori locali con la popolazione. Si aggiunga anche la preoccupazione dei comuni più piccoli di essere in qualche modo “assorbiti” nella sfera politica ed economica di quelli più grandi. A queste tendenze campanilistiche, tipiche delle realtà locali italiane, si aggiungano, tra gli ostacoli a un processo di aggregazione sovracomunale, anche l’impossibilità di autorganizzazione e autofinanziamento dei piccoli comuni, la scarsa visibilità dei vantaggi offerti dall’associazionismo e la mancanza di informazione sugli aspetti problematici dell’assetto territoriale.

Per quanto riguarda la Toscana, ormai a 3 anni di distanza dall’emanazione della legge n. 40, può dirsi che questa sia riuscita a favorire il superamento della diffidenza verso l’associazionismo sovracomunale, come è dimostrato dal considerevole numero di comuni che hanno deciso di avvalersi dei contributi economici stanziati in base a questa legge.

Per due anni consecutivi i comuni toscani hanno ottenuto i contributi forfetari, previsti per l’attivazione delle gestioni associate. Sono stati inoltre, ultimamente deliberati quelli annuali, necessari per il funzionamento dell’organizzazione sovracomunale.

Tutto questo ha permesso di compiere un ulteriore passo verso la predisposizione di un programma di riordino territoriale, che fissi in maniera più stabile i livelli di organizzazione sovracomunale affiorati nel corso degli ultimi anni in Toscana.

È opinione ormai consolidata che l’associazionismo rappresenta un valido antidoto al continuo processo di “impoverimento” dei comuni, in special modo di quelli di più piccole dimen-

sioni demografiche. L'impoverimento si caratterizza, prima di tutto, da un punto di vista economico, date le difficoltà dei comuni ad affrontare le spese di gestione dei servizi locali e di fronte alle crescenti esigenze della popolazione in special modo quando le condizioni morfologiche e climatiche non sono particolarmente favorevoli.

Le risorse dei piccoli comuni sono spesso insufficienti a garantire dotazioni organiche adeguate e livelli di specializzazioni che consentano loro di stare al passo con i tempi come livelli di governo più vicini ai cittadini. Abbiamo visto, a questo proposito, le difficoltà economiche alle quali i comuni vanno incontro con i tagli della finanziaria 2004 e con una riforma costituzionale ancora a metà strada che se, da una parte, attribuisce ai comuni dignità costituzionale pari a quella delle regioni e dello Stato, dall'altra, non si è ancora concretizzata nella scelta di quelle misure che consentano di reperire risorse finanziarie o di partecipare al gettito di tributi erariali che incidono sul loro territorio per compensare le crescenti riduzioni di trasferimenti statali.

In tal senso, la creazione di legami giuridici a livello sovracomunale rappresenta di per sé uno strumento per poter accedere ad altre forme di finanziamento oltre a quelle proprie, che sarebbero inaccessibili in un piccolo comune da solo (si pensi, ad esempio, alla possibilità di accedere ai fondi strutturali della comunità economica europea che richiedono il ricorso a capacità progettuali difficilmente riscontrabili in un comune di piccole dimensioni).

L'associazionismo sovracomunale è una risposta anche ad un'altra forma di impoverimento, questa volta non economico ma culturale e sociale, dovuto alla progressiva perdita di identità dei piccoli centri in seguito allo spopolamento e al progressivo invecchiamento della popolazione.

In definitiva, il superamento della frammentazione dei comuni in piccole aree verso l'organizzazione in ambiti territoriali più vasti appare la soluzione più adatta per garantire migliori servizi alla popolazione. Essa consente inoltre di allargare il bacino di utenza portando ad un superamento della soglia minima di domanda che in molti casi è la causa della mancata attivazione di servizi da parte dei piccoli comuni.

Tale soglia è individuata dalla legislazione toscana in livelli ottimali di esercizio associato di almeno 10.000 abitanti (salvo la possibilità di prevedere una soglia inferiore per quei livelli ottimali che presentino adeguate capacità organizzative al fine di svolgere le funzioni conferite dalla regione).

Maggiori "garanzie" di stabilità delle forme associative che si vengono a costituire, sono date dal fatto che esse nascono all'interno di ambiti territoriali più vasti, che hanno certe caratteristiche sociali ed economiche o che vantano già una certa unitarietà nella programmazione e gestione di servizi e funzioni (comunità montane, SEL, Zone sociosanitarie, circondari). Inoltre, l'avvio della fase di incentivazione delle gestioni asso-

ciate ha privilegiato i livelli ottimali nei quali sono compresi i comuni più piccoli, di dimensione demografica inferiore a 3.000 abitanti (92 comuni in Toscana), nei quali più pressanti sono le esigenze di favorire un miglioramento nella efficacia e efficienza dei servizi gestiti.

Lo spirito che anima la L.R. 40/2001 può riassumersi in due caratteristiche principali:

- affermazione normativa del principio della volontarietà dei comuni di intraprendere un percorso verso l'associazionismo e di scegliere liberamente la forma giuridica più appropriata;
- incentivazione da parte della regione, attraverso contributi economici, all'esercizio associato sia forfetari (per favorire l'avviamento delle forme associative) che annuali (per consolidare le forme associative già istituite).

Quanto al primo punto, la regione, sulla base di quanto affermato nella legislazione nazionale, provvede a una ricognizione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali promossi su iniziativa comunale, giungendo alla predisposizione di un programma di riordino territoriale, con cadenza triennale, nel quale sono individuati oltre agli ambiti e ai livelli suddetti, le condizioni e i requisiti necessari per accedere ai contributi per l'esercizio associato, per la loro revoca e la loro misura.

Spetta comunque ai singoli comuni il compito di decidere in quali livelli di esercizio associato vogliano accorparsi, quale forma giuridica scegliere per il loro esercizio e quali servizi e funzioni vogliano esercitare in forma associata in base alla loro popolazione e al loro territorio. La legge 40/2001 vuole evitare soluzioni dall'alto, affidandosi invece alla maturazione dei processi amministrativi e politici e sollecitando tutti i comuni a trovare insieme le soluzioni più adeguate.

Era stata infatti proprio la mancata valorizzazione dell'autonomia decisionale dei singoli comuni a determinare il superamento della prima esperienza normativa in tema di associazionismo sovracomunale avviata dalla L. 142/90.

Questa, infatti, disciplinando le unioni come una forma di associazionismo transitoria destinata necessariamente al raggiungimento della massima integrazione tra più comuni tramite fusione non era riuscita ad abbattere i forti localismi che caratterizzano il nostro sistema politico istituzionale. Lo dimostra il fatto che, non appena (con la riforma del 1999) eliminati i rigidi vincoli dimensionali e geografici imposti, nonché il vincolo della successiva fusione, le unioni hanno avuto un rapida diffusione passando nell'anno 1999, dalle 16 unioni esistenti sul territorio nazionale alle attuali 154.

Con la legge toscana, i comuni possono scegliere liberamente non solo "se" associarsi ma quali forme giuridiche preferire a tale scopo, scegliendo tra tutte quelle disciplinate dalla normativa: comunità montana, unione, convenzione, fusione, circondario, consorzio.

Una volta quindi intrapresa la strada verso la gestione asso-

ciata, la regione incentiva tale percorso attraverso contributi economici differenziati non solo in base allo stato di avanzamento della nuova forma associativa (grazie alla previsione di un contributo di avviamento e di un contributo annuale, da attribuire alle forme associative già insediate) ma, soprattutto, in base alle specifiche caratteristiche degli enti locali: tenendo conto cioè del numero dei comuni coinvolti, del numero dei servizi esercitati e della loro rilevanza e tipologia, della densità demografica dei comuni compresi nella forma associativa. Naturalmente è rilevante anche la tipologia della forma associativa prescelta poiché maggiore è il livello di integrazione istituzionale che essa comporta (comunità montane, unioni, circondari).

2.2

La riorganizzazione dei servizi locali in Toscana: dalla L.R. 40/2001 al programma di riordino territoriale

La L.R. 40/2001 ha posto le basi per un complessivo programma di riorganizzazione territoriale e di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi nei piccoli comuni toscani che ha trovato una compiuta realizzazione con l'emanazione del programma di riordino territoriale nel dicembre 2003.

L'adozione del programma rappresenta per la Toscana un elemento di fondamentale importanza per la promozione dei servizi pubblici locali nei piccoli comuni. Basti pensare che soltanto due regioni in Italia, la Toscana e l'Emilia Romagna sono giunte all'approvazione di un programma di riordino territoriale.

Il percorso avviato con la L.R. 40 ha avuto, prima dell'approvazione del programma di riordino territoriale, un fondamentale punto di riferimento a livello normativo nella delibera n. 422.

Con questa delibera sono state stabilite le principali regole per la fase intermedia di incentivazione all'attivazione 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.

Con l'emanazione del programma di riordino territoriale, la delibera n. 422 può dirsi superata, per il fatto che i contenuti che essa esprimeva sono venuti a confluire in un programma di più ampio respiro che ha posto le basi per una revisione territoriale che verrà a modificare significativamente il volto delle piccole realtà locali in Toscana.

Secondo le linee generali tracciate nel programma, i livelli ottimali diventeranno, nei prossimi anni, il punto centrale di riferimento per ogni intervento normativo regionale volto a disciplinare l'esercizio di funzioni e servizi locali facilitando, in tal modo, un'integrazione trasversale delle scelte politiche effettuate nei vari ambiti di intervento regionale.

Il fulcro degli interventi normativi si sposta quindi dai pic-

coli comuni a un livello più ampio nel quale essi trovano un punto centrale di riferimento per un'azione coordinata e integrata grazie all'apporto di risorse e di idee comuni, senza però con questo rimettere in discussione le loro identità locali.

L'elemento che tiene unite e che rafforza queste piccole realtà locali è dato non solo dalla vicinanza geografica ma anche dalla consapevolezza di appartenere a un territorio che presenta le stesse problematiche e gli stessi bisogni.

Per questi motivi, i livelli ottimali istituiti con la L.R. 40 sorgono all'interno dei più vasti e consolidati ambiti territoriali (le comunità montane e le Zone sociosanitarie, in particolare), presentando tuttavia forti elementi di flessibilità.

Infatti, i livelli ottimali già costituitisi possono essere modificati in ogni momento in base al mutamento dei rapporti di collaborazione emersi tra i vari comuni.

Entrando più nei dettagli, il programma di riordino territoriale, da una parte, consolida le scelte associative che sono state espresse dagli enti associati negli anni dal 2001 al 2003, dall'altra, rappresenta un punto di partenza per l'attuazione di una riforma dei servizi che coinvolga tutti gli enti locali presenti in Toscana, confermando quei criteri che hanno reso possibile la realizzazione e il raggiungimento di importanti obiettivi durante la fase intermedia: libera scelta da parte degli enti locali dei livelli ottimali per la gestione associata e delle forme associative e la loro promozione mediante l'erogazione di contributi commisurati alle caratteristiche degli enti che li gestiscono.

Si individuano pertanto 49 livelli ottimali per la gestione associata che coinvolgono 258 comuni toscani (tutti i 205 comuni inferiori a 10.000 abitanti, più 53 comuni di dimensioni maggiori). I 29 comuni che, per loro scelta, risultano fuori dai livelli ottimali sono tutti di dimensioni superiore a 10.000 abitanti, e dunque non sono destinatari dell'incentivazione, se non in casi particolari.

Con l'emanazione del programma di riordino la mappatura dei livelli ottimali può dirsi portata a compimento. Tutti i piccoli comuni toscani sono quindi coinvolti nel progetto di revisione territoriale.

Molti di questi hanno già avviato l'esercizio associato di funzioni e servizi mentre altri ne hanno programmato l'attivazione.

Gli obiettivi che il programma si propone di perseguire sono di incrementare i servizi gestiti da ogni livello ottimale arrivando a una media di 15 gestioni associate per livello ottimale.

Con il programma di riordino vengono, al tempo stesso, fissati i criteri per l'erogazione dei contributi forfetari per le forme associative di nuova attivazione e per i contributi annuali destinati a quelle già istituite.

Gli aspetti più interessanti del programma riguardano la varietà delle soluzioni prese in considerazione sia sotto il profilo delle aggregazioni territoriali destinatarie dell'incentivazione sia sotto il profilo della ricognizione delle funzioni e servizi gestibili in forma associata. È stato infatti notevolmente ampliato l'elenco

dei servizi/funzioni oggetto dell'incentivazione, che vengono quindi a comprendere in modo più completo tutti quelli compresi nelle varie aree di intervento (dall'istruzione, all'amministrazione generale, ai servizi sociali, ecc.).

Destinatari dei contributi sono gli *enti responsabili delle gestioni associate* attivate tra i comuni compresi nel livello ottimale, e cioè: le comunità montane, le unioni di comuni, i circondari, i consorzi e, ovviamente, gli stessi singoli comuni quando, mediante convenzione, esercitano le deleghe conferite dagli altri comuni o costituiscono presso di loro *uffici comuni*.

Il programma di riordino territoriale ha anche introdotto una maggiore flessibilità rispetto alla prima fase di attuazione della legge 40, prevedendo la possibilità di incentivare anche aggregazioni di comuni diverse da quelle risultanti dai livelli ottimali. Vengono in rilievo, a tal riguardo, soprattutto le 34 zone socio sanitarie nelle quali è suddiviso tutto il territorio regionale, che si affiancano ai livelli ottimali e rappresentano un punto di riferimento alternativo per l'incentivazione delle gestioni associate in materia di servizi sociali ed educativi.

Naturalmente le aggregazioni di comuni di cui si compongono le zone sociosanitarie non devono rimettere in discussione i rapporti di collaborazione che sono sorti nei livelli ottimali di nuova istituzione ma anzi sono dirette a rafforzarli ed a affiancarli in vista della creazione di dimensioni amministrative sovracomunali, volte alle gestioni di servizi stabili e durature.

Infine, a conferma della estrema flessibilità delle soluzioni previste nel programma di riordino territoriale si incentivano, con l'erogazione del contributo annuale, anche le aggregazioni di comuni (diverse dai livelli ottimali) che rispondano al criterio della continuità territoriale: le aggregazioni che coinvolgono tutti i comuni appartenenti a più livelli ottimali contigui o che coinvolgono più comuni contigui con popolazione complessiva non inferiore ai 10.000 abitanti.

2.3

L'individuazione dei livelli ottimali e degli ambiti territoriali

In base alla L.R. 40/2001 sono stati individuati due diversi livelli sovracomunali di esercizio associato che verranno inseriti nel programma di riordino territoriale aggiornato ogni 3 anni dalla regione:

- 1) gli *ambiti territoriali*, specificatamente indirizzati allo svolgimento di compiti di programmazione, organizzazione e gestione di servizi in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio e alla tipologia di funzioni e di servizi da esercitare. Gli ambiti territoriali sono, di norma, coincidenti con gli ambiti territoriali delle:
 - comunità montane, individuate dalla L.R. 82/00;
 - zone sociosanitarie, individuate dalla L.R. 22/00;
 - SEL;

- circondari, che in Toscana sono 2: Empolese Val D'elsa (L.R. 38/97); Val di Cornia (L.R. 77/95)
- 2) i *livelli ottimali*, che comprendono più comuni associati con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti. La soglia minima può essere tuttavia derogata in due casi:
 - quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla regione (quando si dimostri che le funzioni e i servizi sono effettivamente esercitati in forma associata e che il costo medio complessivo pro capite sostenuto da tutti i comuni non è superiore a quello sostenuto, per l'esercizio delle medesime funzioni, da un comune con più di 10.000 abitanti);
 - quando i comuni associati costituiscono una comunità montana.

I livelli ottimali dovranno essere individuati all'interno degli ambiti territoriali prioritari (comunità montane, zone sociosanitarie, SEL e circondari). Non si esclude però la possibilità per i comuni di includere comuni non compresi in questi ambiti prioritari, indicando le esperienze associative effettivamente in corso al momento della presentazione della domanda di contributo.

Allo stesso modo, i comuni possono individuare, accanto al livello ottimale principale, un livello ottimale più ampio per l'esercizio di determinate funzioni.

Le proposte per la definizione, sia dei livelli ottimali che degli ambiti territoriali, sono avanzate dai comuni, al momento della presentazione della domanda di contributo per l'esercizio associato, unitamente all'indicazione dei servizi e delle funzioni già esercitate in forma associata o in progetto di essere esercitate in forma associata e all'indicazione dei soggetti e delle forme prescelte per l'esercizio associato per il livello ottimale.

Nel caso in cui i comuni non si siano accordati per la presentazione di una proposta di definizione di un livello ottimale, questa proposta è effettuata dalla provincia.

2.4

I criteri per la concessione dei contributi

Per quanto riguarda i criteri per la concessione dei contributi per l'incentivazione delle gestioni associate bisogna tener conto di due aspetti: il primo, relativo alle forme associative destinatarie dell'incentivazione, il secondo relativo alle specifiche modalità per l'incentivazione.

Le forme associative che possono beneficiare dei contributi individuati nella legge regionale sono le stesse della legislazione nazionale. La Toscana non ha quindi ritenuto opportuno aggiungere nuove forme associative. Cosa che invece, ad esempio, ha fatto l'Emilia Romagna, che ha introdotto l'associazio-

ne intercomunale (forma peraltro piuttosto diffusa in questa regione dove le associazioni intercomunali ammontano ad oggi a 26 (più del 50% di quelle complessivamente presenti nella regione).

Il programma di riordino territoriale stabilisce che possono accedere ai contributi⁶ le gestioni associate che si svolgono:

1. mediante uno dei comuni partecipanti alla gestione associata, a seguito di convenzione stipulata tra i comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso uno di essi o la delega di funzioni e servizi in favore di uno di essi;
2. mediante comunità montana, a seguito di convenzione stipulata tra i comuni partecipanti alla gestione associata e la comunità montana cui appartengono due o più dei comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso la comunità montana o la delega di funzioni e servizi a favore di essa;
3. mediante circondario, istituito ai sensi della legislazione regionale vigente, quando gli atti costitutivi o aggiuntivi prevedono l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, e questo si svolge a seguito di convenzione, stipulata tra i comuni partecipanti alla gestione associata e il circondario cui appartengono i comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso il circondario o la delega di funzioni e servizi a favore di esso;
4. mediante unione di comuni, costituita ai sensi della legislazione vigente; l'unione deve comprendere comuni appartenenti allo stesso livello ottimale o alla stessa zona socio sanitaria;
5. mediante consorzio costituito ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 267 del 2000; non sono considerati i consorzi obbligatori di cui al comma 7 del medesimo articolo 31;
6. mediante altre forme associative di gestione di funzioni e servizi comunali, individuate dalla Giunta regionale sulla base della normativa vigente, che comportano integrazione di competenze, strutture, risorse finanziarie, personale.

Come accennato in precedenza il programma di riordino territoriale ha apportato qualche variazione alla precedente impostazione definita dalla delibera n. 422. Sono state infatti introdotte nuove forme aggregate di comuni che si affiancano ai livelli ottimali in quanto possibili destinatarie dei contributi per l'incentivazione all'esercizio associato.

Tra queste in primo luogo ci sono le Zone sociosanitarie.

L'incentivazione alla gestione associata dei servizi sociosanitari e dei comuni che li gestiscono avviene in due modi:

- mediante erogazione sia dei contributi forfetari iniziali che dei contributi annuali per le gestioni associate di servizi e interventi comunali oggetto della programmazione nella Zona sociosanitaria, purché ad essa partecipino tutti i comuni del livello ottimale che appartengono alla stessa Zona sociosanitaria. Come ulteriore limite si stabilisce che i comuni parteci-

⁶ Non sono in ogni caso ammesse a contributo le forme associative obbligatorie.

panti alle gestioni associate debbano raggiungere la maggioranza di quelli che costituiscono il livello ottimale.

- mediante l'attribuzione di contributi annuali delle gestioni associate cui partecipino tutti i comuni della stessa zona sociosanitaria ovvero tutti i comuni di livelli ottimali compresi nella stessa zona sociosanitaria relativamente alla gestione associata di servizi e interventi comunali oggetto della programmazione nella Zona sociosanitaria. Se la gestione comprende anche comuni facenti parte di livelli ottimali il contributo può essere concesso solo se è stato concesso il contributo forfetario iniziale per il livello di appartenenza e se è stato raggiunto il livello minimo di integrazione per gestioni associate diverse da quelle oggetto della programmazione nella Zona sociosanitaria cui partecipino tutti i comuni dello stesso livello ottimale.

Oltre alle Zone sociosanitarie si incentivano con l'erogazione del contributo annuale, anche le aggregazioni di comuni diverse dai livelli ottimali e più precisamente:

- le aggregazioni che coinvolgono tutti i comuni appartenenti a più livelli ottimali aventi continuità territoriale;
- le altre aggregazioni che coinvolgono 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).

Nell'ambito delle politiche volte alla diffusione delle forme di gestione associata, particolare importanza riveste la scelta dei criteri da adottare per l'incentivazione. Queste scelte, infatti, possono influenzare in modo determinante l'assetto organizzativo delle gestioni associate che si vengono a istituire sul territorio regionale, favorendo la scelta di una determinata forma associativa e l'esercizio di una determinata tipologia di servizi e funzioni. Nella scelta dei criteri si deve infatti tener conto di più esigenze: quella di premiare la scelta di un maggior livello di integrazione nella gestione, quella di estendere le gestioni associate in settori di intervento nuovi e quella di rendere la gestione associata un importante stimolo per ampliare e rendere più efficaci ed efficienti i servizi gestiti dai comuni e uno "strumento" per rendere possibile l'attivazione di servizi nuovi che prima i comuni non erano in grado di offrire ai cittadini. Tutte queste esigenze possono pertanto variamente emergere in una politica di incentivazione delle gestioni associate.

Naturalmente le forme associative da privilegiare sono quelle che comportano un maggiore grado di integrazione, come avviene per le fusioni, per le unioni e per le comunità montane.

Saranno pertanto queste forme associative a ricevere maggiori contributi rispetto ai comuni che abbiano deciso di ricorrere al più flessibile strumento della convenzione. Questo criterio è, del resto, quello scelto dalla legislazione nazionale che, con il D.M. 218/00, prevede una ripartizione dei contributi annuali privilegiando le unioni, seguite dalle comunità montane.

Questo criterio non è tuttavia sufficiente a garantire un'equità nella distribuzione delle risorse disponibili tra tutte le esperienze associative interessate. È necessario ricorrere anche ad altri criteri che tengano conto delle specifiche caratteristiche della forma associativa che si viene a costituire. La scelta dei criteri è ampia: si può infatti tener conto del numero di servizi esercitati, del numero di comuni coinvolti, della densità demografica degli enti associati, del grado di integrazione della forma associativa.

Per quanto riguarda specificatamente la Toscana, i contributi si distinguono in un contributo forfetario iniziale (attribuibile una sola volta) da erogarsi al momento della costituzione della forma associativa e in contributi annuali (attribuibili per un massimo di 5 anni).

I criteri prescelti sono quelli relativi:

- al numero di comuni partecipanti
- al numero di funzioni esercitate in forma associata.

Si premiano, in tal modo, quegli enti che hanno dimostrato maggiori capacità di coordinamento sul territorio e di coinvolgimento degli enti associati e che hanno pertanto dato forma a un più ampio progetto comune di collaborazione.

La Regione Toscana ha prestato particolare attenzione all'aspetto relativo al grado di integrazione delle funzioni e dei servizi. Stabilisce infatti di un meccanismo di premialità per la scelta di quelle specifiche forme associative che per loro natura giuridica comportano un certo grado di integrazione (vale a dire le fusioni, unioni, comunità montane) e premia le scelte di integrazione attuate più specificatamente nelle modalità di gestione dei servizi e delle funzioni. A differenza della Toscana l'Emilia Romagna, ad esempio, premia più specificatamente la scelta di costituire un ufficio unico per la gestione associata con l'attribuzione di un contributo più elevato.

C'è anche un altro aspetto che può essere privilegiato nella scelta di una politica per l'incentivazione: quello dell'appoggio di quelle forme associative che presentano problemi maggiori rispetto ad altre nella gestione di servizi e funzioni a causa della piccola dimensione demografica e della bassa densità di popolazione. Il criterio della densità demografica è considerato nella legge n. 40 non tanto nella prima fase di incentivazione delle gestioni associate ma soltanto nella fase successiva di erogazione di contributi annuali per le forme associative già insediate.

Entrando più nel dettaglio, la delibera n. 422/02 ha disciplinato i contributi iniziali sulla base della somma dei seguenti elementi:

2.1
CRITERI PER
L'EROGAZIONE DEI
CONTRIBUTI
FORFETARI

Criteri	Contributi
Numero delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata	2.000 € per ogni punto attribuito a funzione o servizio-contributo massimo erogabile 60.000 €
Numero dei comuni partecipanti alla forma associativa	4.000 € per ogni comune partecipante

Il risultato è moltiplicato per 1,20 nel caso di unioni di comuni o comunità montane e moltiplicato per 2 nel caso di fusione o Incorporazione. Questi moltiplicatori sono assegnati in relazione al numero dei comuni coinvolti in dette forme associative e alle funzioni e ai servizi effettivamente esercitati, anche nel caso in cui in uno stesso livello ottimale l'esercizio associato si svolga con più forme associative.

In ogni caso, il contributo forfetario massimo concedibile per ogni livello ottimale non può essere superiore a 300.000 euro.

Qualora più comuni in uno stesso livello ottimale ricorrano a più forme associative, il contributo erogato è individuato in relazione al numero delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata.

In base alla delibera n. 422 il contributo forfetario può essere concesso solo in parte, nel caso in cui all'esercizio associato non partecipino tutti i comuni che fanno parte del livello ottimale e anche se la dimensione demografica complessiva dei comuni compresi nel livello ottimale, risulti inferiore ai 10.000 abitanti. La somma di 4.000,00 euro viene in tal caso concessa limitatamente al numero dei comuni effettivamente coinvolti nell'esercizio associato, fermo restando un termine massimo di 2 anni per realizzare l'esercizio associato da parte di tutti i comuni compresi nel livello ottimale.

Il piano di riordino territoriale ha però stabilito che mentre per l'erogazione del contributo forfetario è necessaria la partecipazione di tutti i comuni facenti parte del livello ottimale, per l'erogazione di quello annuale la partecipazione possa essere solo parziale. Può trattarsi di una situazione solo 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).

Infine, per ottenere i contributi, l'esercizio associato deve avere avuto effettivamente inizio entro la data di trasmissione della domanda di contributo. L'effettività dell'esercizio associato è verificabile sulla base dei seguenti elementi, individuati nel piano di riordino territoriale: 1) l'efficacia dell'atto associativo non deve essere condizionata al decorrere di termini 2) l'ente responsabile della gestione deve avere individuato la struttura operativa che si occupa della gestione 3) gli enti associati devono provvedere entro i termini di legge all'adozione degli atti di bilancio 4) gli enti associati devono provvedere all'adeguamento dei regolamenti rilevanti per lo svolgimento della gestione associata.

2.5

Le domande di contributo presentate negli anni 2002-2003

Negli anni 2002 e 2003 sono state presentate le domande per ottenere i contributi forfetari per i servizi e le funzioni attivate in forma associata.

La domanda di contributo è unica per i comuni di ogni livello ottimale e deve essere presentata dall'ente individuato come capofila, dal Presidente della comunità montana, dell'unione, del consorzio, del circondario. Le regole vigenti nei due anni considerati sono state poi modificate con il programma di riordino territoriale. Per accedere ai contributi i comuni devono presentare, di comune accordo, una proposta per la definizione del livello ottimale nel quale intendono esercitare le funzioni e i servizi in forma associata.

Entro il 31 ottobre 2002 sono state presentate le domande per la concessione dei contributi forfetari per l'anno 2002, sulla base dei modelli approvati con il decreto 2430 del 24 maggio 2002. Nel periodo di transizione, prima che venisse approvato il programma di riordino territoriale, la citata delibera 422 del 2002 ha infatti stabilito i criteri per l'attribuzione dei contributi volti a incentivare l'esercizio associato di funzioni e servizi all'interno degli ambiti territoriali prioritari per l'anno 2002, fissando l'ulteriore limite della partecipazione all'esercizio associato di uno o più comuni di dimensione demografica inferiore ai 3.000 abitanti.

Entro l'11 aprile 2003, inoltre, sono state trasmesse le domande per la concessione dei contributi forfetari per l'anno 2003 anche ad integrazione del contributo ottenuto nell'anno 2002 (stanziati con il decreto del 7 agosto 2003 n. 4702). I nuovi contributi sono stati erogati sia a integrazione di quelli forfetari già concessi nell'anno precedente, sia come contributi iniziali erogati per i nuovi livelli ottimali che si sono aggiunti a quelli in precedenza riconosciuti. In questi casi, la domanda poteva essere presentata unicamente dall'ente destinatario del contributo nell'anno 2002. Le modalità di erogazione dei contributi per il 2003 sono le stesse già individuate nella delibera 422 per la concessione dei contributi nell'anno 2002.

Quando viene richiesta l'integrazione del contributo concesso nell'anno 2002 non sono però attribuiti i 4.000,00 euro previsti per ogni comune partecipante nel caso in cui questi comuni siano già stati considerati nel calcolo del contributo per l'anno 2002. Il contributo massimo concedibile per ogni livello ottimale è lo stesso dell'anno 2002, cioè 300.000 euro; quando il contributo sia richiesto a integrazione di quello concesso nel 2002, il contributo per l'anno 2003, sommato a quello ottenuto nell'anno 2002, non può superare tale somma.

Complessivamente, per l'anno 2002, sono state presentate 29 domande di contributo per l'esercizio associato, di cui 13 provenienti da comunità montane, una da un circondario e le restanti 15 da più comuni che si sono accordati mediante deleghe o convenzioni.

Non tutte le domande presentate sono state accolte: alcune di esse infatti sono state accolte interamente, altre solo in parte, altre

sono state interamente rigettate.

Gli enti associati le cui domande sono state, anche solo parzialmente, adottate sono 16, di cui 10 presentate da comunità montane e 6 da livelli ottimali concordati da più comuni tramite delega o convenzione.

Le restanti 13 domande di contributo presentate sono state invece interamente rigettate, anche se alcuni di questi enti associati hanno potuto riproporre la domanda di contributo per l'anno 2003.

Nell'anno 2003 complessivamente sono state presentate 21 domande di contributo, anche da parte di enti associati che già avevano presentato domanda di contributo nell'anno 2002, ma che l'hanno ripresentata nell'anno 2003 al fine di ottenere contributi ad integrazione di quelli già ottenuti nell'anno precedente.

Anche per il 2003, non tutte le domande presentate sono state accolte: 20 domande, di cui 10 presentate da comunità montane (la Garfagnana ha però presentato domanda per due diversi livelli ottimali) e 8 da livelli ottimali, concordati tra più comuni tramite convenzione, sono state, anche solo parzialmente, adottate; 2 domande sono state, invece, interamente rigettate (quelle presentate dai comuni di Follonica e Licciana Nardi).

Grazie a questa nuova fase di contributi è considerevolmente aumentato il numero di enti associati che accedono ai contributi: alla lista si aggiungono, infatti, l'Alta Val di Cecina, il comune di Sinalunga, la Valtiberina, la Montagna fiorentina, il Casentino, la Valdera e il Casentino Sud.

Grazie, infine, alla presentazione di nuove proposte concordate di rideterminazione dei livelli ottimali, i comuni di Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Radicondoli e Sovicille sono stati inseriti all'interno dei livelli ottimali già esistenti.

Ente associato	N. funzioni e servizi associati ammessi a contributo	N. funzioni e servizi associati non ammessi a contributo	2.2 ENTI ASSOCIATI AMMESSI A CONTRIBUTO NEGLI ANNI 2002-2003: SERVIZI ACCOLTI E RIGETTATI
Crete senesi	12	9	
Val di Cornia	6	3	
Val di Bisenzio	14	12	
Amiata Val d'Orcia	8	4	
Media Valle del Serchio	10	5	
Garfagnana Nord	10	2	
Garfagnana Sud	10	5	
Chianti senese	10	2	
Cetona	10	1	
Lunigiana	9	3	
Mugello	13	12	
Val di Merse	6	3	
Alta Val di Cecina	4	0	
Val di Chiana senese	4	0	
Casentino Sud	14	0	
Casentino	9	1	
Montagna fiorentina	8	4	
Valtiberina	12	0	
Valdera	7	0	
Colline del Fiora	4	0	
Bassa Val di Cecina	5	12	
Colline Metallifere	5	1	

2.6

I contributi annuali

Una volta conclusa la fase di erogazione di contributi forfetari per l'avvio delle gestioni associate, dal novembre 2003 è stata avviata la fase successiva di erogazione di contributi annuali. Con la delibera del 17 novembre 2003, n. 1187 sono stati approvati i criteri per la concessione di contributi annuali attribuibili unicamente per le gestioni associate per le quali è stato già concesso il contributo forfetario iniziale, purché risultino effettivamente in corso di svolgimento e abbiano raggiunto un punteggio minimo di 8 punti nelle aree tematiche indicate dalla legge. Entro il 5 dicembre 2003 dovevano essere presentate le domande per la concessione del contributo annuale a favore dei livelli ottimali che avevano già beneficiato del contributo forfetario iniziale. I contributi così erogati costituiscono una anticipazione delle annualità attribuibili allo stesso titolo a seguito dell'approvazione del programma di riordino territoriale.

2.7

La revoca dei contributi

Devono infine essere ricordati i particolari casi in cui si può procedere alla revoca totale o parziale dei contributi già concessi. Si tratta delle ipotesi in cui:

- la gestione associata è cessata o non è più operativa o non ha più gli elementi che ne avevano consentito l'incentivazione (ad esempio, se sono stati adottati da alcuni dei comuni partecipanti altri atti associativi che contrastano con la gestione associata attivata oppure sono stati adottati atti che pregiudicano la sua continuazione) oppure parte dei comuni che l'avevano attivata non ne sono più partecipi;
- non è stato rispettato il dovere di collaborazione imposto dalla legge o non sono state trasmesse le relazioni sullo stato di attuazione della gestione associata richieste o queste risultano incomplete o insufficienti a dimostrare la continuazione della gestione associata nel periodo considerato.

2.8

Le tipologie di servizi e funzioni gestiti in forma associata

Le funzioni e i servizi sono suddivisi in 8 aree tematiche: A, B, C, D, E, F, G, H. Ad ogni funzione o servizio esercitato in modo associato è attribuito un punteggio. Per accedere ai contributi è necessario che sia rispettata almeno una delle seguenti condizioni:

- le funzioni e i servizi siano in quantità tale da raggiungere almeno un punteggio pari a 10 in gestioni associate indicate in uno o più riquadri delle aree tematiche A, B, C, D, E, F, G;
- siano in quantità tale da raggiungere almeno un punteggio pari a 4 in gestioni associate indicate nei riquadri che interessino almeno due diverse aree tematiche tra le seguenti: A, B, C, D, E, G.

L'area H ha una funzione residuale, ai soli fini del calcolo del contributo.

Abbiamo visto in precedenza come tra le scelte effettuate nelle politiche di incentivazione e di sostegno alle aggregazioni sovracomunali possono tener conto anche dell'esigenza di privilegiare certe tipologie di servizi e funzioni da esercitare in forma associata rispetto ad altre. In realtà, questa esigenza non emerge in modo determinante nelle scelte politiche di incentivazione effettuate in Toscana.

Per la gestione della maggior parte dei servizi e funzioni è previsto un punteggio pari a 1. L'attribuzione del punteggio è pressoché omogenea per ogni tipo di funzione o servizio e difficilmente quindi ha costituito un elemento di preferenza per la scelta da parte degli enti associati di gestire questo o quel servizio/funzione. Le ipotesi in cui è attribuito un punteggio maggiore di 1 sono legate all'esercizio di più funzioni relative a quel servizio/funzione o al maggiore livello di integrazione, come avviene per il servizio statistico o per il servizio di polizia municipale. Soltanto per la gestione associata dell'ufficio tecnico e degli interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente è attribuito un punteggio più alto.

Nell'area F, attinente al settore sociale, il punteggio è attribuito per intero quando sia i servizi che le funzioni sono esercitate in forma associata; il punteggio è invece attribuito per metà quando l'esercizio associato delle funzioni avviene delegandolo all'Azienda Sanitaria Locale.

Quello indicato nella tabella 2.3 è l'elenco di funzioni e servizi, soggetti a incentivazione, previsto prima dell'emanazione del programma di riordino territoriale.

Con il programma di riordino l'elenco è stato notevolmente ampliato con riguardo a tutte le aree di intervento: si è passati infatti dalle 40 tipologie di servizi previste in precedenza alle attuali 64. L'ampliamento ha riguardato sia l'introduzione di nuovi servizi prima non previsti sia la differenziazione di uno stesso servizio in base al diverso livello di integrazione che comporta, dato dal numero di attività esercitate.

Questa suddivisione è stata resa possibile grazie alla delibera n. 238 del 2004 che ha ricostruito per ogni servizio le attività che deve ricomprendere in base alle disposizioni delle leggi regionali e nazionali di settore.

FUNZIONI E SERVIZI INCENTIVABILI IN BASE ALLA DELIBERA N. 422/01	2.3	
	Area tematica	Punteggi
A.	FUNZIONI E SERVIZI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE	
A1	Gestione associata dei servizi di anagrafe, stato civile, leva elettorale	1
A2	Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	1
A3	Gestione associata del personale: trattamento giuridico	1
A4	Gestione associata del personale: trattamento economico	1
A5	Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane	Fino a 2
A6	Gestione associata dei beni immobili demaniali e patrimoniali	Fino a 2
A7	Gestione associata di appalti di lavori, forniture, di servizi	1
A8	Gestione associata del servizio statistico	Fino a 3
A9	Gestione associata servizio economico e finanziario	1
A10	Gestione associata controllo interno	1
A11	Gestione associata dell'ufficio tecnico	3
A12	Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	1
A13	Gestione associata ISEE	1
A14	Gestione associata processi di innovazione amministrativa	Fino a 2
A15	Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali	Fino a 2
B.	FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI IL TERRITORIO	
B1	GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI DI COMPETENZA DEI COMUNI relative alla valutazione di impatto ambientale	1
B2	Gestione associata urbanistica	Fino a 3
B3	Gestione associata edilizia residenziale pubblica	1
B4	Gestione associata protezione civile	1
B5	Gestione associata SIT e cartografia	1
B6	Gestione associata catasto	1
C.	AREA TEMATICA FUNZIONI E SERVIZI DI POLIZIA LOCALE	
C1	gestione associata servizio di polizia municipale	Fino a 3
D.	FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI L'ISTRUZIONE PUBBLICA E IL DIRITTO ALLO STUDIO	
D1	Gestione associata di servizi di nido di infanzia e dei servizi complementari per la prima infanzia	1
D2	Gestione associata di interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza	1
D3	Gestione associata degli interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente	3
E.	FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI IL SETTORE CULTURALE E RICREATIVO	
E1	Gestione associata biblioteche e musei	1
E2	Gestione associata altre attività culturali e ricreative	1
F.	FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI IL SETTORE SOCIALE	
F1	Gestione associata degli interventi in favore delle famiglie	1
F2	Gestione associata degli interventi per l'infanzia e per i minori	1
F3	Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	1
F4	Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per anziani	1
F5	Gestione associata degli interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	1
F6	Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi	Fino a 2
F7	Gestione associata delle funzioni comunali nell'area materno-infantile	1
F8	Gestione associata servizi necroscopici e cimiteriali	1
G.	FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI LO SVILUPPO ECONOMICO	
G1	Gestione associata sportello unico per le attività produttive	1
G2	Gestione associata funzioni in materia di turismo	1
H.	ALTRE FUNZIONI E SERVIZI RILEVANTI UNICAMENTE PER IL CALCOLO DEL CONTRIBUTO	
H1	Gestione associata dell'ufficio del difensore civico comunale	1
H2	Gestione associata dei canili	1
H3	Gestione associata dei mattatoi	1

Area tematica	Punteggi	2.4 FUNZIONI E SERVIZI INCENTIVABILI IN BASE AL PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE
A. FUNZIONI E SERVIZI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE		
A1 Gestione associata per i servizi di anagrafe, stato civile, leva, elettorale	1	
A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	1	
A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico	1	
A4 Gestione associata del personale: trattamento economico	1	
A5 Gestione associata relazioni sindacali	1	
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	1	
A7 Gestione associata degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio	1	
A8 Gestione associata delle strade comunali e verde pubblico	1	
A9 Gestione associata del demanio marittimo	1	
A10 Gestione associata degli appalti di lavori	1	
A11 Gestione associata degli appalti di forniture e di servizi	1	
A12 Gestione associata del servizio economico finanziario	1	
A13 Gestione associata del controllo interno	1	
A14 Gestione associata dell'ufficio tecnico	3	
A15 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	1	
A16 Gestione associata ISEE	1	
A17 Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)	1	
A18 Gestione associata ICI	1	
A19 Gestione associata dei servizi necroscopici e cimiteriali	1	
A20 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	1	
A21 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	2	
B. FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI IL TERRITORIO		
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	1	
B2 Gestione associata dei piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali	1	
B2 Gestione associata dei piani urbanistici attuativi	1	
B4 Gestione associata del regolamento edilizio	1	
B5 Gestione associata della protezione civile	1	
B6 Gestione associata SIT e cartografia	1	
B7 Gestione associata del catasto	1	
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	1	
B9 Gestione associata dell'ufficio espropri (livello minimo di integrazione)	1	
B10 Gestione associata dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	2	
B11 Gestione associata dello sportello unico per l'edilizia	1	
B12 Gestione del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	1	
C. FUNZIONI E SERVIZI DI POLIZIA LOCALE		
C1 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello minimo di integrazione)	1	
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	2	
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	3	
D. 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	1	
D2 Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	1	
D3 Gestione associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti	1	
D4 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	1	
D5 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello intermedio di integrazione)	2	
D6 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	3	

2.4
segue

Area tematica	Punteggi
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)	1
E2 Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	2
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	1
F. AREA TEMATICA FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI IL SETTORE SOCIALE	
F1 Gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie	1
F2 Gestione associata di servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	1
F3 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	1
F4 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	1
F5 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	1
F6 Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	1
F7 Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione)	2
F8 Gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nell'area materno-infantile	1
F9 Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	1
G. AREA TEMATICA FUNZIONI E SERVIZI ATTINENTI LO SVILUPPO ECONOMICO	
G1 Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	1
G2 Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	1
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	2
H2 Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale	1
H3 Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	1
H4 Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	1
H5 Gestione associata del servizio statistico (livello medio di integrazione)	2
H6 Gestione associata del servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	3
H7 Gestione associata dei canili	1
H8 Gestione associata dei mattatoi	1

2.9

La distinzione tra servizi indispensabili e meritori

Un primo criterio di suddivisione dei servizi e delle funzioni gestite in forma associata e incentivate ex L.R. 40, è quello che prende in considerazione i *servizi indispensabili* e i *servizi meritori*. Tra questi ultimi rientrano anche i *servizi a domanda individuale* propriamente detti, vale a dire quei servizi che vengono erogati a fronte della domanda da parte di un singolo soggetto che per usufruire del servizio paga una tariffa che ripaga, almeno in parte, l'erogatore del servizio per i costi sostenuti.

I *servizi meritori* sono servizi che pur non essendo strettamente legati alla domanda da parte di singoli soggetti sono comunque

servizi di pubblico interesse e pertanto richiedono una particolare attenzione da parte degli amministratori locali in quanto sono erogati in considerazione del fatto che rivestono particolare importanza dal punto di vista del benessere sociale. Il governo locale decide di fornire questi servizi indipendentemente dalla esplicita domanda di ogni singolo individuo poiché la loro presenza incide positivamente sullo sviluppo sociale e culturale di una comunità. Questo indipendentemente dal fatto che un singolo individuo possa considerare del tutto indifferente rispetto al proprio benessere la presenza di questi servizi.

Si tratta, in entrambe questi casi, di servizi che sono particolarmente suscettibili di variazione in termini di quantità e qualità, in modo molto più accentuato rispetto ai servizi di amministrazione generale che sono garantiti con una certa stabilità anche dai comuni più piccoli.

Entrando più nei dettagli possiamo tracciare una distinzione tra i servizi indispensabili e quelli meritori tenendo conto del fatto che, in questa sede, si prendono in considerazione solo quei servizi che sono rilevanti ai fini delle gestioni associate attivate in base alla L.R. 40/2001.

Tra i servizi indispensabili rientrano (prima di tutto) quelli di amministrazione generale (area tematica *A*), quelli che riguardano la gestione del territorio (area tematica *B*), quelli attinenti lo sviluppo economico (area tematica *G*) e gli altri servizi individuati nell'area tematica *H* (gestione dell'ufficio del difensore civico, dei canili e dei mattatoi).

*Servizi
indispensabili*

Area tematica	Servizi
A	Amministrazione e gestione controllo
B	Gestione del territorio
G	Funzioni in materia di turismo
G	Suap
H	Difensore civico
H	Gestione dei mattatoi
H	Gestione dei canili
C	Polizia municipale

2.5
SERVIZI
INDISPENSABILI

L'area dei servizi di amministrazione generale è quella più rilevante per la numerosità e la varietà dei servizi e delle funzioni che spaziano da quelli relativi alla gestione del personale, ai servizi statistici, alla gestione del patrimonio e degli appalti.

Nei bilanci comunali, i servizi e le funzioni di amministrazione generale occupano, insieme ai servizi territoriali e ambientali, la parte più consistente delle spese correnti, lasciando, specie nei comuni di più piccole dimensioni demografiche, poche risorse da destinare alla gestione degli altri servizi a domanda individuale in campo sociale e culturale.

Le spese di amministrazione generale sono inoltre quelle in cui maggiormente agiscono gli effetti di economie di scala e

che quindi gravano di più sui comuni che non hanno bacini di utenza tali da raggiungere questi effetti positivi.

Tra i servizi di amministrazione generale rientrano quelli relativi alla *formazione professionale* rispetto i quali la gestione associata dovrebbe permettere l'attivazione di percorsi di riqualificazione del personale e di aggiornamento rivolti all'accrescimento delle professionalità presso gli enti, superando le difficoltà di prevedere e organizzare adeguati moduli formativi per il personale, spesso impossibili da realizzare per gli elevati costi e l'impossibilità di avere un numero di partecipanti sufficiente per poter gestire un'aula adeguata dal punto di vista didattico e per poter ammortizzare i costi delle attività formative e accedere ai finanziamenti comunitari.

Relativamente ai *servizi di anagrafe, stato civile, leva elettorale* un limite alla gestione in forma associata è stato stabilito dal Ministero dell'Interno che con la circolare n. 23 del 12/11/2002 ha ribadito che i comuni facenti parte di una unione non possono delegare alla medesima l'intera gestione dei servizi di anagrafe, stato civile e leva elettorale, in quanto servizi statali di competenza del Sindaco e quindi non delegabili al Presidente dell'unione. La gestione associata tramite l'unione deve essere perciò limitata all'esercizio di funzioni strumentali o di attività gestionali connesse a tali servizi.

Tra i servizi indispensabili ve ne sono due, la gestione dell'ufficio del difensore civico comunale e la gestione del SUAP che hanno in comune la caratteristica di costituire servizi, per così dire, innovativi. Grazie al raggiungimento di livelli di gestione ottimale gli enti possono abbattere i costi troppo elevati e impiegare professionalità adeguate che consentano l'attivazione della gestione associata dell'ufficio del difensore civico e del SUAP in molti comuni.

Per quanto riguarda l'*ufficio del difensore civico* sono 247, sul totale dei 287 presenti in Toscana, i comuni che prevedono nel loro statuto il difensore civico. Nonostante, infatti, la Toscana nel settore della difesa civica sia all'avanguardia rispetto alle altre regioni italiane, molti comuni ne sono ancora privi.

Quasi la metà di questi comuni (circa 144) dispongono della difesa civica. In alcuni casi il comune ha un proprio difensore civico che opera sul territorio comunale oppure, più frequentemente, due o più comuni si accordano e nominano un difensore civico. Nella maggior parte dei casi tuttavia i comuni non si sono dotati di un difensore civico specifico dell'ente ma hanno stipulato una convenzione con il difensore civico della provincia o con quello regionale (l'art. 3.2 della L.R. 4/94 lo consente). Ad esempio, la Montagna fiorentina e il Mugello hanno già in atto una convenzione con il difensore civico regionale.

Per quanto riguarda l'istituzione dello sportello unico (*SUAP*), essendo diretto a favorire la semplificazione del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione, produrrà un impatto sicuramente positivo sulle singole amministrazioni, sui cittadini e sugli imprenditori operando quale centro di impulso per la valorizzazione

del territorio e lo sviluppo economico dei territori comunali. Lo sportello unico delle attività produttive associato dovrà essere in grado di svolgere attività amministrative per la gestione del procedimento unico, attività relazionali per i rapporti con le altre amministrazioni, attività informative per l'assistenza e l'orientamento alle imprese e all'utenza, attività promozionali per la diffusione e la migliore conoscenza delle opportunità e potenzialità esistenti per lo sviluppo economico del territorio.

Per quanto riguarda i servizi inerenti la *gestione del territorio* l'esercizio associato di buona parte di questi servizi e funzioni permetterà agli enti locali di assumere un reale potere di governo del territorio, mettendo in sintonia gli strumenti di regolamentazione urbanistica del territorio (attraverso l'adozione di piani regolatori generali e del regolamento edilizio) con le funzioni di conservazione e aggiornamento del catasto, con le attività di previsione e prevenzione dei rischi legati al territorio e con la gestione del SIT.

Relativamente alle *funzioni catastali*, con la progressiva opera di decentramento di funzioni amministrative, avviata nel '98 (con il D.L. 112/98), è stato previsto il trasferimento di funzioni statali, agli enti locali e sono state predisposte le risorse, anche finanziarie a ciò necessarie. I comuni (in base al D.P.C.M. 19/12/2000) avevano tempo fino al febbraio 2004 per decidere se intendevano assumere in proprio l'esercizio delle funzioni catastali. I contributi stanziati con la L.R. 40 hanno quindi costituito in Toscana un importante stimolo alla gestione associata di queste funzioni. In tal modo, non solo si garantisce una piena realizzazione del principio di sussidiarietà ma si consente ai comuni di ottenere una maggiore integrazione nella gestione delle informazioni inerenti il proprio territorio, riunificando tutti i servizi comunali a questo scopo indirizzati.

Per quanto riguarda la gestione del servizio di *protezione civile* è da notare che gli incentivi stanziati in base alla L.R. 40/01 si accompagnano ad altri, sempre di provenienza regionale, più mirati, in quanto diretti a favorire lo sviluppo del servizio di protezione civile. Già dal 2001, infatti, la Regione Toscana ha avviato una serie di interventi volti al potenziamento della rete regionale di protezione civile, mediante un programma di contributo indirizzato non soltanto ai comuni singoli ma anche alle loro forme associative. Quindi anche a quelle create proprio grazie alla L.R. 40/2001.

Le risorse stanziate dalla regione negli anni 2001 e 2002 ammontano a 593.264,00. Nel 2003 sono state stanziate complessivamente per la protezione civile, 2.188.939,00 € una parte dei quali è destinata, secondo certe percentuali, al potenziamento dell'organizzazione comunale e intercomunale di protezione civile⁷.

⁷ Le risorse sono ripartite su base provinciale secondo criteri che tengono conto della popolazione, dell'estensione territoriale, del numero dei comuni. Della quota destinata a ogni provincia il 40% è destinato al potenziamento dell'organizzazione comunale e intercomunale di protezione civile.

L'intersectorialità degli interventi regionali è una caratteristica che influisce in modo positivo sul raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi comunali. Da una parte, infatti, con la L.R. 40, si tende a valorizzare lo specifico soggetto deputato alla gestione del servizio, tenendo conto delle caratteristiche dimensionali dei comuni e della necessità di promuovere una programmazione e gestione a livello di area vasta volta al raggiungimento di economie di scala. Sono, infatti, evidenti le difficoltà che i comuni più piccoli incontrano nell'istituire un ufficio di protezione civile, nel definire lo scenario dei rischi e predisporre i piani di emergenza, che richiederebbero una elaborazione più appropriata a livello di una più vasta area intercomunale. D'altra parte, con le leggi di settore, si incentivano le funzioni di protezione civile per quelle che sono le specifiche problematiche che presentano.

Una nota particolare, nella categoria dei *servizi indispensabili*, merita la gestione del servizio di *polizia municipale*, rispetto al quale l'avvio di una gestione associata può effettivamente portare una maggiore economicità nell'uso delle risorse, coniugando risorse umane e tecnologiche per soddisfare i bisogni di tutta l'area consociata. Si può così superare la rigidità nella programmazione, aumentando la vigilanza e la presenza sul territorio dei comuni associati degli agenti di polizia municipale, accelerando la risposta di intervento alle richieste dei privati e razionalizzando le attività di carattere preventivo e sanzionatorio finalizzate alla sicurezza della circolazione e riducendo i tempi di intervento, in particolare, nei servizi di emergenza e di pronto intervento.

È evidente come il raggiungimento di queste finalità necessiti di un apporto concreto e costante di risorse e di una politica di governo del territorio che tenga conto di tutte le specificità connesse a ogni singola area compresa nel livello ottimale più vasto: distribuire su un territorio più vasto le risorse umane e tecnologiche esistenti senza un'adeguata programmazione territoriale non può ovviamente comportare il miglioramento di efficacia e efficienza sperato.

Servizi meritori Per quanto riguarda gli altri servizi che abbiamo definito *meritori*, la loro presenza è indirizzata a garantire un adeguato livello di benessere sociale anche nelle aree più deboli ed emarginate e a consentire, anche ai piccoli centri, di mantenere la propria identità culturale e sociale, messa in crisi dai fenomeni di spopolamento e di invecchiamento della popolazione.

Si tratta in buona parte di *servizi a domanda individuale* ma anche di altri servizi ugualmente meritori, quali quelli relativi al settore culturale e ricreativo.

I servizi *a domanda individuale* sono costituiti da tutti i servizi socioassistenziali (individuati nell'area tematica *F*) e dai servizi educativi (individuati nell'area tematica *D*) che comprendono una serie di funzioni e servizi, alcuni dei quali sono a domanda individuale (basti pensare ai servizi di asilo nido che

vengono erogati su richiesta e dietro corrispettivo).

I principali destinatari di queste tipologie di servizi e funzioni sono le fasce più deboli della popolazione: adolescenti, portatori di handicap, stranieri, anziani ecc.. Rispetto a questi ultimi si deve notare come, in seguito al progressivo invecchiamento della popolazione, dovuto anche alla migliore qualità della vita, l'elevata quota di popolazione anziana che si è concentrata nei comuni con caratteristiche dimensionali minori, ha reso più pressante l'esigenza di garantire un'offerta di servizi adeguata.

Abbiamo visto in precedenza come nei comuni più piccoli, al di sotto dei 3.000 abitanti, gran parte del bilancio sia, assorbito dalle funzioni e dai servizi indispensabili, quelle cioè ai quali gli enti non possono rinunciare. La conseguenza è che i comuni piccoli sono spinti a non attivare servizi sociali e culturali a causa degli elevatissimi costi fissi o della scarsità di risorse che ne rendono possibile l'attivazione solo in condizioni di inefficienza. Basti pensare agli asili nido, alle ludoteche, alle biblioteche che si trovano nei comuni medio-grandi, mentre difficilmente sono presenti in quelli minori.

Il principale problema nella gestione di questi servizi consiste nel fatto che i costi fissi sono distribuiti tra una popolazione troppo limitata per garantire risultati di economicità ed efficacia più rispondenti al fabbisogno e alle risorse disponibili. La risposta più adeguata consiste pertanto nella gestione a livello ottimale che consenta di abbattere le diseconomie di scala.

La spesa sociale pro capite destinata a questa fascia di utenza è molto bassa nei piccoli centri (anche se questo dato è in parte dovuto al fatto che, nella maggior parte dei casi, sono le famiglie che provvedono alla sussistenza degli anziani e quindi, essendo minore la domanda di servizi, gli amministratori locali preferiscono indirizzare le risorse comunali verso altre attività).

Tuttavia, se rispetto ai servizi dedicati a questa fascia di utenza, vi è stata negli ultimi una maggiore attenzione da parte degli amministratori locali alla quale è seguita una migliore distribuzione delle strutture sul territorio comunale, più rilevante è la carenza di strutture dirette all'infanzia. Più dell'80% degli enti fino a 5.000 abitanti sono privi di servizi di asilo nido o di centri analoghi (centri bambini - genitori, centri - gioco, educatori familiari). I servizi sociali non sono distribuiti in maniera capillare sul territorio e questo costringe le famiglie a continui spostamenti per raggiungere i centri abitati più grandi dove questi sono presenti.

Due sono i principali ostacoli alla gestione di questi servizi nei comuni più piccoli:

- il primo consiste nel fatto che la domanda per questo tipo di servizi non raggiunge una soglia minima adeguata e di conseguenza le comunità locali sono costrette a sopportare costi troppo elevati e quindi a far ricadere una parte del carico di spesa sulle famiglie.
- il secondo problema evidenzia un aspetto qualitativo: l'atti-

vazione di servizi sotto soglia non permette di rispettare adeguati parametri di qualità nell'attività di istruzione - educazione (si pensi, ad esempio, a un asilo nido o a una scuola nella quale le classi hanno pochissimi alunni).

2.6 SERVIZI MERITORI IN GENERE (COMPRESI I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE)	Area tematica	Servizi
	F	Settore sociale (servizio a domanda individuale)
	D	Istruzione pubblica (comprende anche servizi a domanda individuale)
	E	Settore culturale e ricreativo

Nei servizi meritori rientrano anche quelli attinenti alle *attività culturali e ricreative*.

La gestione associata di questi servizi può garantire un'offerta culturale e ricreativa ottimizzata e potenziata. Pur non rientrando questi servizi tra quelli essenziali per una comunità, la loro presenza costituisce un importante fattore di aggregazione e di coesione sociale.

La Toscana è una regione che può vantare un patrimonio culturale molto ricco. Per quanto riguarda in particolare i musei la metà di quelli presenti nel territorio regionale sono di proprietà degli enti locali. I comuni pertanto rivestono una grande responsabilità nella gestione di questo patrimonio. L'area dei servizi culturali e ricreativi riveste un'importanza minore nei bilanci comunali rispetto ad altre aree. Le politiche di contenimento della spesa pubblica in questi ultimi anni hanno portato a una razionalizzazione di questi servizi, a vantaggio, in particolare dei comuni più piccoli. Come si vede nella tabella sotto riportata la spesa pubblica per i servizi culturali tende ad essere tanto più elevata quanto maggiore è la dimensione demografica del comune interessato. Soprattutto nei grossi centri abitati l'elevata presenza di servizi e attività ricreative è dovuta alla numerosa presenza di gestori privati e alla conseguente apertura a meccanismi di concorrenza.

2.7 SPESA COMUNALE PER CULTURA Euro pro capite		Spesa culturale
	Fino a 1.000 abitanti	16
	Da 1.001 a 2.000	14
	Da 2.001 a 3.000	20
	Da 3.001 a 5.000	19
	Da 5.001 a 10.000	22
	Da 10.000 a 15.000	25
	Da 15.000 a 20.000	28
	Da 20.001 a 60.000	35
	Da 60.001 a 100.000	39
	Oltre 100.000	49
	TOTALE	34
	Fonte: Regione Toscana, Conti Consuntivi dei comuni	

2.10

I contributi stanziati

Fino ad oggi sono stati stanziati complessivamente:

Contributo	Euro	2.8 CONTRIBUTO FORFETARIO E ANNUALE
FORFETARIO		
Anno 2002	3.098.741	
Anno 2003	2.347.194	
ANNUALE		
Anno 2003	731.025,39	

Gli enti associati che ne hanno fatto domanda hanno ricevuto le risorse per l'esercizio associato nell'anno 2002 e nell'anno 2003.

Per ogni livello ottimale il contributo massimo concedibile non può superare la somma dei 300.000 euro, anche nel caso in cui il contributo sia stato concesso nell'anno 2003 ad integrazione di quello già concesso nell'anno precedente.

Sulla base di questi criteri ogni ente associato ha perciò ricevuto i seguenti contributi:

ente associato	Contributo Anno 2002	Contributo Anno 2003	TOTALE	2.9 CONTRIBUTI FORFETARI CONCESSI. 2002-2003 Euro
Crete senesi	284.352,32	15.647,68	300.000,00	
Val di Cornia	174.205,52	43.560,00	217.765,52	
Val di Bisenzio	166.205,51	133.749,49	299.955,00	
Amiata Val d'Orcia	190.605,51	44.360,00	234.965,51	
Media Valle del Serchio	175.005,51	124.994,49	300.000,00	
Amiata grossetana	300.000,00	-	300.000,00	
Garfagnana Nord	217.434,87	82.565,13	300.000,00	
Garfagnana Sud	190.605,51	87.920,00	278.525,51	
Chianti senese	126.146,79	108.900,00	235.046,79	
Cetona	293.152,31	6.847,69	300.000,00	
Lunigiana	237.034,87	44.360,00	281.394,87	
Colline Metallifere	131.346,79	-	131.346,79	
Mugello	222.234,87	77.765,13	300.000,00	
Colline del Fiora	108.917,44	-	108.917,44	
Val di Merse	131.346,79	53.560,00	184.906,79	
Bassa Val di Cecina	150.146,79	-	150.146,79	
Montagna fiorentina	-	232.820,00	232.820,00	
Casentino	-	252.420,00	252.420,00	
Casentino Sud	-	300.000,00	300.000,00	
Valdera	-	248.020,00	248.020,00	
Val di Chiana senese	-	99.120,00	99.120,00	
Alta Val di Cecina	-	112.320,00	112.320,00	
Valtiberina	-	300.000,00	300.000,00	
TOTALE	3.098.741,40	2.347.194,61	5.445.936,01	

Sono quindi 8 gli enti associati che hanno ottenuto i contributi massimi erogabile di 300.000 euro.

3. LA MAPPA DELLE GESTIONI ASSOCIATE DI FUNZIONI E DI SERVIZI

3.1 I livelli ottimali

A partire dal 2001 si sono costituiti 23 livelli ottimali: 16 livelli ottimali nell'anno 2001 ai quali si sono aggiunti altri 7 l'anno successivo. In tal modo però, si tiene conto soltanto di quelli costituitisi nelle due fasi di erogazione di contributi forfetari avviate alla fine del 2002 e nel 2003. In seguito all'approvazione del programma di riordino territoriale si contano invece 49 livelli ottimali, tali da interessare quasi interamente il territorio della regione.

I livelli ottimali rientrano di norma all'interno di uno degli ambiti territoriali più vasti, indirizzati allo svolgimento di compiti di programmazione, organizzazione e gestione di servizi e ripartiti in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio e alla tipologia di funzioni e di servizi da esercitare. Gli ambiti territoriali sono quindi quelli già riconosciuti da un'altra legge di settore. Tra quelli presenti in Toscana, la L.R. 40 si riferisce più specificatamente alle comunità montane, ai SEL, alle zone sociosanitarie e ai circondari. Il territorio del livello ottimale scelto per la gestione associata dei servizi deve quindi rientrare nel territorio di uno di questi ambiti territoriali o coincidere interamente con esso.

Il risultato di queste previsioni ha determinato l'insorgere di una fitta trama di rapporti tra le varie realtà locali che hanno portato alla istituzione di enti sovracomunali deputati alla gestione di servizi e funzioni che spaziano da quelle di stretta amministrazione, a quelle di istruzione, culturali, sociali, di governo del territorio, ecc.. Queste esperienze vengono perciò a inserirsi in ambiti in cui è già strutturato un governo di servizi e funzioni riferiti al territorio di più comuni.

Le comunità montane, ad esempio, esercitano sia funzioni e servizi proprie, sia altre delegate dai singoli comuni che ne fanno parte o dalla regione stessa con riferimento al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alle attività produttive, sociali e culturali, ecc.. Tra le funzioni proprie la più importante è quella di programmazione che si concretizza con l'adozione di un piano pluriennale di sviluppo economico e sociale.

Allo stesso modo, nelle zone sociosanitarie si garantisce il coordinamento tra le attività ospedaliere, le attività territoriali e quelle di prevenzione e si programma l'offerta sociale e sa-

nitaria integrata.

I SEL, diversamente dai due ambiti territoriali ora citati, non corrispondono ad ambiti istituzionali di tipo politico-amministrativo ma costituiscono un livello prevalentemente di tipo analitico, destinato a costituire l'unità territoriale minima per la programmazione economica locale degli interventi. I livelli ottimali, inserendosi nella trama già stabilita di questi ambiti territoriali più vasti, interagiscono con essi. Talvolta vengono a coincidere interamente o parzialmente con essi. In altri casi, creano una diversa ripartizione tra i comuni presenti in questi ambiti territoriali che si allontana dalla loro configurazione originaria.

Il maggior rapporto di similitudine dal punto di vista della distribuzione territoriale dei comuni si ha tra le comunità montane e i livelli ottimali: sui 23 livelli ottimali costituiti, ben 16 corrispondono al territorio di una delle 20 comunità montane toscane.

Sette di questi livelli ottimali corrispondono interamente al territorio di una delle comunità montane individuate dalla L. 82/00 e sono: l'Amiata grossetana, il Cetona, il Mugello, le Colline del Fiora, l'Alta Val di Cecina, la Valtiberina, la Montagna fiorentina. Gli altri 9 corrispondono solo in parte alla comunità montana di appartenenza.

In questi livelli ottimali, corrispondenti in tutto o in parte al territorio di una comunità montana, la gestione associata avviene prevalentemente affidando la gestione dei servizi e delle funzioni alla comunità montana stessa.

Particolare è il caso della comunità montana della Garfagnana che (con esclusione del comune di Sillano) si è divisa in 2 livelli ottimali ciascuno dei quali si aggira intorno ai 15.000 abitanti. Questa suddivisione è resa possibile dalla legge poiché come abbiamo visto, gli unici requisiti che richiede sono quelli del limite di popolazione di 10.000 abitanti, e della presenza di un comune di dimensione inferiore ai 3.000 abitanti. La ripartizione in due livelli ottimali ha permesso alla Garfagnana, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge per la riorganizzazione territoriale, di ottenere contributi dalla regione molto più elevati poiché riferiti ai servizi esercitati dai due livelli ottimali in cui è suddivisa.

Qualcosa di simile è accaduto per la comunità montana del Casentino in cui i comuni di Capolona e Subbiano, pur rientrando nella suddetta comunità montana, sono entrati a far parte di un livello ottimale denominato Casentino Sud, insieme al comune di Castiglion Fibocchi che rientrerebbe nella comunità montana "Pratomagno".

Tra tutti i livelli ottimali soltanto uno corrisponde al territorio di un circondario: la Val di Cornia che è stato istituito con delibera del consiglio provinciale di Livorno del 9 ottobre 1998, n. 846. Tutte le funzioni e i servizi sono esercitati in forma associata, tramite il circondario stesso.

17 livelli ottimali sui 23 costituiti possono pertanto già vantare esperienze di gestione associata, quali quelle avviate tra-

mite la comunità montana o il circondario di cui fanno parte, anche se, ovviamente, riferiti a servizi e funzioni diverse e ulteriori rispetto a quelle per i quali sono stati erogati i contributi in base alla L.R. 40.

I restanti 6 livelli ottimali che si sono formati mediante convenzione non corrispondono al territorio di nessuna comunità montana.

Altrettanto spiccata è la similitudine tra la delimitazione dei livelli ottimali e quella dei SEL. Sono infatti 8 i livelli ottimali che coincidono interamente con la ripartizione territoriale dei SEL (Crete senesi, Val di Cornia, Amiata grossetana, Chianti senese, Mugello, Colline del Fiora, Valtiberina). Quattro livelli ottimali tra tutti quelli riconosciuti coincidono con l'ambito territoriale sia di una comunità montana sia di un SEL. Anche nei restanti casi vi è comunque una forte corrispondenza tra livelli ottimali e i SEL che si differenziano soltanto per la presenza o l'assenza di uno o più comuni. Grazie alla accentuata corrispondenza tra i livelli ottimali ex L.R. 40 e i SEL si vengono a conformare aree che presentano, da un lato, una forte connessione di relazioni economiche al loro interno, costituendo quindi l'unità territoriale elementare per la programmazione degli interventi economici, dall'altra costituiscono anche dei punti di riferimento istituzionale di tipo politico - amministrativo.

Tra i comuni che costituiscono un livello ottimale è la Zona sociosanitaria a cui appartengono è più difficile invece trovare dei punti di coincidenza. I comuni sono diversamente ripartiti tra le varie zone sociosanitarie in Toscana con le uniche eccezioni della Bassa Val di Cecina, i cui comuni fanno tutti parte della Zona sociosanitaria "Bassa Val di Cecina" e della Valtiberina che comprende tutti i comuni della comunità montana Valtiberina e coincide esattamente con l'omonima Zona sociosanitaria e il SEL 26 "Alta Valtiberina".

3.2

Le forme associative

Come accennato in precedenza, le proposte di definizione dei livelli ottimali sono state rimesse alla libera iniziativa degli amministratori locali che si sono accordati tra loro per la formazione del livello ottimale⁸. Ciascuno di essi ha inoltre nominato un ente capofila che potrà essere o la comunità montana stessa, nel caso di livello ottimale corrispondente a una comunità montana o uno dei comuni del livello ottimale individuato dai partecipanti all'accordo.

⁸ Con il programma di riordino la figura dell'ente capofila del livello ottimale è stata sostanzialmente superata. I contributi sono ormai concessi direttamente ad ogni singolo *ente responsabile della gestione associata*. Oggi è perciò questo ente che assume la completa responsabilità di fronte alla Regione del contributo concesso.

3.1
CONFRONTO TRA I LIVELLI OTTIMALI EX L.R. 40/2001, COMUNITÀ MONTANE, SEL, CIRCONDARI E
ZONE SOCIOSANITARIE

Comuni che compongono i livelli ottimali	Coincidenza con i comuni delle comunità montane	Coincidenza con i comuni del SEL	Circondari	Coincidenza con comuni compresi nelle zone sociosanitarie
VAL DI CORNIA Campiglia Marittima, Piombino, San Vincenzo, Sassetta, Suvereto	No	Interam. con SEL 16 Val di Cornia	Si	Parzialm. con la zona sociosanitaria "Val di Cornia" che comprende anche Monteverdi Marittimo
VAL DI BISENZIO Vaiano, Vernio, Cantagallo	Parziale: manca Montemurlo	Parzialm. con SEL 8 "Area Pratese", nel quale rientrano anche Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Prato		Parzialm. Con la Zona sociosanitaria "pratese", nella quale rientrano anche Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, e Prato
AMIATA SENESE Abbadia San Salvatore, Castiglione d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico d'Orcia	Parziale: la C.M. non comprende i comuni di Montalcino, Pienza, San Quirico d'Orcia	Interam. con SEL 30 Amata Val d'Orcia		Parzialm con la zona sociosanitaria "Amiata senese" che, però, rispetto al livello ottimale non comprende Montalcino, Pienza, San Quirico d'Orcia
AMIATA GROSSETANA Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano	Si	Interam. con SEL 31 Amiata grossetana		Parzialm. con la Zona sociosanitaria "Amiata grossetana", che però rispetto al livello ottimale non comprende Cinigiano
MEDIA VALLE DEL SERCHIO Barga, Borgo a Mozzano, Coreglia Antelminelli, Fabbriche di Vallico	Parziale: la C.M. comprende anche Bagni di Lucca	Parzialm. con SEL 3.2 del Serchio Q. Media Valle, nel quale rientra anche Bagni di Lucca		Questi livelli ottimali corrispondono parzialm. con la zona sociosanitaria "Valle del Serchio", che però comprende anche bagni di Lucca e Sillano
GARFAGNANA NORD Camporgiano, Castiglione Garfagnana, Giuncugnano, Minucciano, Piazza al Serchio, San Romano, Garfagnana, Vagli Sotto, Villa Collemandina	Parziale: la C.M. comprende anche Sillano mentre non comprende Minucciano	Parzialm. con SEL 3.1 Valle del Serchio Q. Garfagnana, nel quale non è compreso Sillano mentre comprende Minucciano		
GARFAGNANA SUD Careggine, Castelnuovo Garfagnana, Fosciandora, Galliciano, Molazzana, Pieve Fosciana, Vergemoli				

Comuni che compongono i livelli ottimali	Coincidenza con i comuni delle comunità montane	Coincidenza con i comuni del SEL	Circondari	Coincidenza con comuni compresi nelle zone sociosanitarie
CETONA Montepulciano, Chianciano Terme, Sarteano, Cetona, San Casciano dei Bagni	Si	Parzialm. con SEL 29 Val di Chiana senese, nel quale sono compresi anche Chiusi, Sinalunga, Trequanda, Torrita di Siena che compongono insieme il livello ottimale Val di Chiana senese		Questi livelli ottimali formano insieme la Zona sociosanitaria "Val di Chiana senese", la quale però comprende anche Chiusi
VAL DI CHIANA SENESE Trequanda, Sinalunga, Torrita di Siena	No	Parzialm. con il SEL 29 "Val di Chiana senese", insieme agli altri comuni che compongono, con esclusione di Chiusi, il livello ottimale del Cetona		
LUNIGIANA Aulla, Casola L. Romano, Fivizzano, Filattiera, Fossdinovo, Licciana N., Mulazzo, Podenzana, Tresana, Villafranca L., Zeri	Parziale: la C.M. comprende anche Bagnone e Pontremoli	Parzialm. con SEL 1 "Lunigiana", che comprende anche Bagnone e Pontremoli		Parzialm. con la zona sociosanitaria "Lunigiana", la quale però comprende anche Bagnone e Pontremoli
COLLINE METALLIFERE Massa Marittima, Monterotondo Marittimo, Monteri, Roccastrada	Parziale: la C.M. comprende anche Sassetta	Parzialm. Con SEL 1 Lunigiana, che comprende anche Follonica, Gavorrano, Scarlino e non comprende però Roccastrada		Parzialm. nella zona sociosanitaria "Colline Metallifere" la quale però comprende anche Follonica, Gavorrano e Scarlino
MUGELLO Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenze, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio	Si	Interam. con SEL 9.1 "Area fiorentina Q. Mugello"		I comuni appartenenti a questi livelli ottimali sono diversamente ripartiti nelle Zone sociosanitarie "fiorentina Sud Est" e "Mugello" insieme ad altri comuni che non rientrano nei livelli ottimali (Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Figline Valdarno, Greve in Chianti, Impruneta, Incisa Val d'Arno, Rignano sull'Arno, San Casciano Val di Pesa, Tavarnelle Val di Pesa
MONTAGNA FIORENTINA San Godenzo, Dicomano, Londa, Rufina, Pelago, Pontassieve, Reggello	Si	Parzialm. con SEL 9.2 "Area fiorentina Q. Val di Sieve", che non comprende Reggello		

Comuni che compongono i livelli ottimali	Coincidenza con i comuni delle comunità montane	Coincidenza con i comuni del SEL	Circondari	Coincidenza con comuni compresi nelle zone sociosanitarie
COLLINE DEL FIORA Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano	Si	Interam. con SEL 33.2. "Albegna Fiora Q. Colline interne"		Manciano, Pitigliano e Sorano rientrano nella Zona sociosanitaria "Colline d'Albegna", mentre Scansano rientra nella Zona sociosanitaria "grossetana" con altri comuni
CHIANTI SENESE Castelnuovo Berardenga, Castellina in Chianti, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti	No	Interam. con SEL 23 "Chianti"		Questi livelli rientrano nelle zone sociosanitarie "senese" e "Alta Val d'Elsa". Quest'ultima però comprende anche i comuni di Colle Val d'Elsa, Poggibonsi e San Gimignano che non rientrano in nessun livello ottimale
CRETE SENESI Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso	No	Interam. con SEL 21 "Crete senesi Val d'Arbia"		
VAL DI MERSE Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Radicondoli, Murlo, Sovicille	Parziale: la C.M. non comprende Murlo e Sovicille	Parzialm. con SEL 22 Val di Merse, che non comprende Casole d'Elsa e Radicondoli		
BASSA VAL DI CECINA Bibbona, Casale Marittimo, Castagneto Carducci, Castellina Marittima, Cecina, Guardistallo, Montescudaio, Riparbella, Rosignano Marittimo, Santa Luce	No	Questi due livelli ottimali compongono insieme i SEL 15.1 "Val di Cecina Q. Costiero" e 15.2 "Val di Cecina Q. Interno", anche se con una diversa ripartizione e con esclusione del comune di Riparbella che non rientra in nessuno dei 2 livelli ottimali		Interam. con zona "Bassa Val di Cecina"
ALTA VAL DI CECINA Castelnuovo di Val di Cecina, Montecatini Val di Cecina, Monteverdi Marittimo, Pomarance, Volterra	Si			Corrisponde quasi interam. con la Zona sociosanitaria "Alta Val di Cecina", il livello ottimale ha però in più Monteverdi Marittimo

Comuni che compongono i livelli ottimali	Coincidenza con i comuni delle comunità montane	Coincidenza con i comuni del SEL	Circondari	Coincidenza con comuni compresi nelle zone sociosanitarie
CASENTINO SUD Capolona, Subbiano, Castiglion Fibocchi	No. Comprende comuni del Casentino (Capolona e Subbiano) e del Pratomagno (Castiglion Fibocchi)	Parzialm. con il SEL 27 "Area aretina", nel quale rientrano anche i comuni di Arezzo, Civitella in Val di Chiana, Monte San Savino		Parzialm. nella Zona "Aretina": in cui rientrano anche Arezzo, Civitella in Val di Chiana, Monte San Savino
CASENTINO Bibbiena, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Origiano Raggiolo, Poppi, Pratovecchio, Stia, Talla	Parziale: nella C.M. rientrano anche Chitignano, Chiusi della Verna, Montemignao	Parzialm. con il SEL 25 "Casentino", nel quale rientrano anche i comuni di Chitignano, Chiusi della Verna, Montemignao		Parzialm. nella zona "casentino" insieme a Chitignano, Chiusi della Verna, Montemignao
VALTIBERINA Anghiari, Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Pieve Santo Stefano, San Sepolcro, Sestino	Si	Interam. con il SEL 26 "Alta Valtiberina"		Rientra interam. nella zona " Valtiberina"
VALDERA Pontedera, Chianti, Lari, Calcinaia, Palaia, Capannoli, Casciana Terme, Lajatico, Peccioli, Ponsacco, S. Maria a Monte, Terricciola, Crespina	No	Parzialm. con il SEL 12 "Valdera", nel quale rientra anche il comune di Bientina mentre non comprende il comune di S. Maria a Monte, compreso invece nel livello ottimale		Rientra parzialm. nella zona "Valdera" che comprende anche Buti e Bientina

3.2
LIVELLI OTTIMALI
COSTITUITISI
IN TOSCANA
CHE HANNO
ATTIVATO GESTIONI
ASSOCIATE DI
SERVIZI/FUNZIONI



Il capofila è il titolare dei rapporti istituzionali e finanziari con la regione, poiché è l'ente capofila che riceve i contributi dalla regione e provvede a ripartirli tra gli enti partecipanti alla gestione associata secondo gli accordi presi tra loro.

La legge n. 40 prevedeva, in realtà, più possibilità associative di quelle che si sono poi effettivamente venute a costituire. Non è infatti presente in Toscana nessun consorzio⁹, nessuna unione e neppure fusione di comuni.

Il dato particolare, che merita di essere sottolineato, è l'assenza di unioni in Toscana. Questo aspetto, infatti, la differenza in modo significativo rispetto al resto dell'Italia dove le unioni sono, al contrario, numerose e hanno avuto una forte crescita nel corso degli anni. Mentre infatti nel 1999, al momento dell'uscita della L. 265/99, che aveva sciolto il vincolo di trasformazione in fusione delle unioni, erano soltanto 16, nel 2001 erano già 142 destinate a salire a 154 nel 2002 (dati dell'indagine conoscitiva ANCI/FORMEZ sulle unioni di comuni aggiornata a settembre 2002).

Le unioni danno vita a un vero e proprio nuovo ente locale, dotato di potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni ad esso affidate. Ha al tempo stesso una grande flessibilità ed autonomia in quanto il modello istituzionale è precisato nello statuto approvato, dai Consigli dei comuni parteci-

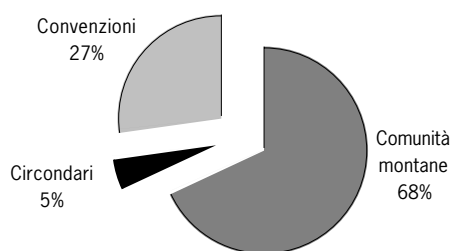
⁹ In realtà dal 2004 è stato finanziato anche un consorzio che opera tra alcuni comuni del livello ottimale Valdera.

panti all'unione insieme all'atto costitutivo. Le unioni pertanto rappresentano una forma ben strutturata di organizzazione sovracomunale. Evidentemente però questo modello non ha avuto presa in Toscana dove sono presenti altre forme più elastiche di coordinamento tra enti locali.

Gli enti associati toscani che hanno fino ad oggi avviato la gestione associata di servizi/funzioni sono in tutto 23; sono in maggior parte comunità montane, 15 per la precisione, rispetto alle 20 presenti in Toscana. A queste si aggiunge uno dei 2 circondari esistenti¹⁰: la Val di Cornia.

Le restanti 6 forme associative presenti si collegano alla stipula di una convenzione tra i comuni interessati che può dar luogo indifferentemente alla costituzione di un ufficio comune o alla delega di funzioni ad uno dei comuni che partecipano all'accordo. Consentono quindi di procedere all'esercizio di una funzione o di un servizio pubblico, che può essere gestito in modo coordinato tra più enti locali, ricorrendo a uno strumento giuridicamente non complesso, flessibile e snello. Esse permettono pertanto di evitare una inutile duplicazione di attività svolte da più enti locali senza però ricorrere a vincoli associativi di particolare intensità. Per contro non danno vita a un soggetto giuridico autonomo e offrono scarsa integrazione amministrativa tra i soggetti partecipanti. L'assenza di personalità giuridica dell'associazione fa sì che il titolo giuridico di riferimento, che stabilisce i rapporti tra i vari enti partecipanti all'accordo, sia pur sempre dato dalle deleghe contenute nelle singole convenzioni.

In Emilia Romagna, che rappresenta insieme alla Toscana una delle regioni più all'avanguardia in materia di gestioni associate, la maggior parte degli enti associati che si sono costituiti e che esercitano servizi/funzioni in forma associata sono associazioni intercomunali: l'associazione intercomunale è uno strumento ideato in Emilia Romagna per rafforzare il modello convenzionale individuato dalla legge nazionale attraverso la creazione di una forma stabile e permanente di coordinamento tra i vari enti locali che sono ricorsi all'esercizio associato ma soprattutto ad una piattaforma di regole comuni e, cioè, quelle fissate nel regolamento dell'associazione¹¹.



3.3
FORME ASSOCIATIVE
COSTITUITE IN BASE
ALLA L.R. 40 NEI
23 LIVELLI OTTIMALI

¹⁰ In realtà i circondari presenti in Toscana sarebbero 3: Empolese - Valdelsa, Val di Cornia e Versilia che è previsto fino ad oggi solo sulla carta.

¹¹ In Emilia Romagna, che ha approvato il programma di riordino territoriale con anticipo rispetto alla Toscana risultano ad oggi istituite 7 unioni di comuni, 18 comunità montane e 26 associazioni intercomunali.

Per quanto riguarda le comunità montane, la legislazione toscana ha dimostrato una certa flessibilità nella loro costituzione come “livelli ottimali” di esercizio di servizi/funzioni. È infatti stata data la possibilità di avviare le gestioni associate anche soltanto tra due o più comuni facenti parte di una comunità montana, ma non necessariamente tra tutti, purché naturalmente si tratti di servizi/funzioni ulteriori rispetto a quelli propri. Così è stato per la maggior parte delle comunità montane che hanno avviato gestioni associate che, come abbiamo visto in precedenza, coincidono solo parzialmente con l’effettiva estensione della comunità montana: 7 livelli ottimali comprendono tutti i comuni facenti parte della comunità montana, gli altri 8 ne comprendono solo alcuni. La flessibilità nei criteri per la creazione di livelli ottimali ha inoltre consentito alla comunità montana della Garfagnana di suddividersi in due diversi livelli ottimali (Nord e Sud) di ottenere più contributi da parte della regione per l’attivazione di servizi/funzioni associate.

Questa flessibilità nella costituzione di livelli ottimali, corrispondenti parzialmente o integralmente alle comunità montane, è ancora più accentuata in Emilia Romagna dove la L. 11/01 per l’incentivazione all’esercizio associato ha previsto la suddivisione degli ambiti territoriali corrispondenti alle comunità montane in “zone”. Le zone non sono un ulteriore livello istituzionale dotato di propri organi ma soltanto una frammentazione della comunità montana in cui si possono realizzare gestioni associate di più ridotte dimensioni territoriali. In queste zone, infatti, si esercitano le funzioni e i servizi che esercita la comunità montana stessa. I contributi spettanti alla comunità montana vengono quindi distribuiti a ogni zona in proporzione al numero di comuni che ne fanno parte.

Il coinvolgimento delle comunità montane nel progetto di riorganizzazione territoriale rappresenta un elemento di interesse per la valorizzazione di queste aree che presentano criticità maggiori rispetto ad altre per le loro caratteristiche demografiche e morfologiche. L’attribuzione di contributi per l’attivazione di servizi/funzioni in forma associata rappresenta quindi uno stimolo per il loro sviluppo. Esse infatti hanno una duplice natura: da un parte di enti deputati alla gestione di servizi e alla promozione di forme associative tra i comuni che ne fanno parte, dall’altra quella di enti volti alla valorizzazione delle zone montane.

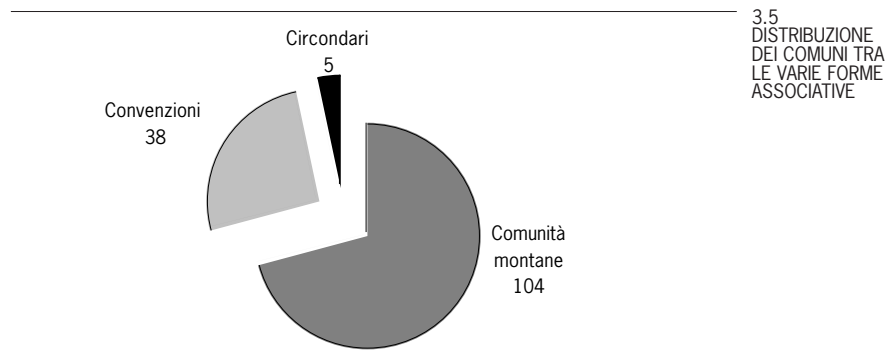
Se poi rapportiamo la presenza di comunità montane in Toscana rispetto alla situazione in Italia la Toscana è la settima regione per loro presenza e quella che presenta un rapporto tra comuni montani e presenza complessiva di comuni superiore alla media nazionale.

	TOSCANA	ITALIA	3.4 PRESENZA DI COMUNI MONTANI, DI COMUNITÀ MONTANE E ESTENSIONE DELLA SUPERFICIE MONTANA IN ITALIA E IN TOSCANA
Comuni (a)	287	8.101	
Comuni montani			
Totali	114	3.546	
Parziali	43	655	
Totali (b)	157	4.201	
% (b/a)	54,7	51,87	
N. comunità montane	20	356	
Sup. territ. ha (a1)	2.299.351	30.133.604	
Sup. montana	1.086.904	16.370.486	
% (b1/a1)	47,27	54,33	

3.3

I comuni coinvolti nei livelli ottimali

Grazie alla prima fase di riorganizzazione dei servizi associati, 147 comuni sui 287 presenti in Toscana hanno avviato la gestione associata di vari servizi e funzioni. Essendo, come abbiamo visto, molto più elevata la presenza di comunità montane rispetto a quella di altre forme associative, anche il numero di comuni che vi appartengono è nettamente più elevato. Tuttavia, gli enti associati che presentano il maggior numero di comuni sono la “Bassa Val di Cecina”, che comprende 10 comuni, e la “Valdera”, che ne comprende 13. Questi enti sono disciplinati tramite convenzioni.

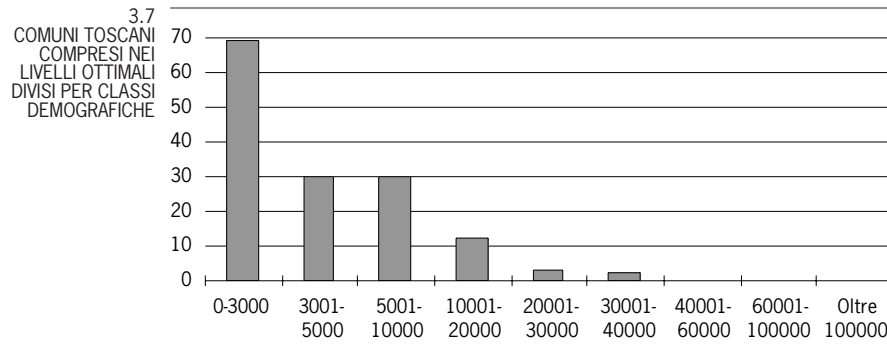


I comuni che rientrano nei livelli ottimali che hanno attivato forme associate di gestione di servizi/funzioni sono prevalentemente comuni di piccole dimensioni, al di sotto dei 40.000 abitanti. Nessun comune compreso nei livelli ottimali supera questa soglia dimensionale. L'obiettivo principale che si voleva raggiungere attraverso l'emanazione della L.R. 40 e l'erogazione di contributi economici era proprio quello di coinvolgere, nel progetto di riorganizzazione territoriale, i comuni più piccoli, che come abbiamo visto, sono spesso anche quelli più svantaggiati.

Si può dire pertanto che questo obiettivo sia stato raggiunto poiché 69 dei comuni al di sotto dei 3.000, vale a dire il 75% di quelli presenti in Toscana, appartengono a un livello ottimale che ha avviato la gestione associata. Il 61,2% appartiene alla classe demografica medio-bassa (tra i 3.000 e 5.000 abitanti), mentre il 46,8% appartiene alla fascia compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, che rappresenta in Toscana la fascia demografica di comuni più numerosa dopo quella dei “piccolissimi”.

Soltanto due sono i comuni che superano la soglia di 30.000 abitanti. Si tratta dei comuni di Rosignano Marittimo (del livello ottimale della Bassa Val di Cecina) e di Piombino, che fa parte della Val di Cornia.

3.6 POPOLAZIONE DEI COMUNI TOSCANI COMPRESI NEI LIVELLI OTTIMALI DIVISA PER CLASSI DEMOGRAFICHE	N. comuni presenti nei livelli ottimali	Presenza in % rispetto al totale comuni toscani	N. comuni toscani
0-3000	69	75	92
3.001-5.000	30	61,2	49
5.001-10.000	30	46,8	64
10.001-20.000	12	25,5	47
20.001-30.000	3	23	13
30.001-40.000	2	33,3	6
40.001-60.000	0	0	5
60.001-100.000	0	0	8
Oltre 100.000	0	0	3
TOTALE	146		287



I 140 comuni che non rientrano nei livelli ottimali e che hanno avviato fino ad oggi forme di gestione associata di servizi/funzioni, appartengono prevalentemente all’area della Versilia, all’area lucchese, pistoiense, del Valdarno, pisana, all’isola d’Elba e al circondario empoiese. Nel piano di riordino territoriale, recentemente emanato, la maggior parte di essi rientra in livelli ottimali già costituitisi e già operativi nelle gestioni associate o ha costituito un nuovo livello ottimale. I comuni che restano al di fuori di questo complessivo progetto di riordino territoriale sono quindi soltanto 29.

Coerentemente all’esigenza di indirizzare i contributi della

	Fino a 3.000	Da 3.001 a 5.000	Da 5.001 a 10.000	Da 10.001 a 20.000	Da 20.001 a 30.000	Da 30.001 a 40.000
Crete senesi	1	2	2	0	0	0
Val di Cornia	2	0	1	1	0	1
Val di Bisenzio	1	0	2	0	0	0
Amiata Val d'Orcia	4	2	1	0	0	0
Media Valle del Serchio	1	1	1	1	0	0
Amiata grossetana	6	2	0	0	0	0
Garfagnana Nord	8	0	0	0	0	0
Garfagnana Sud	5	1	1	0	0	0
Chianti grossetana	3	0	1	0	0	0
Cetona	2	1	1	1	0	0
Lunigiana	7	3	1	1	0	0
Colline Metallifere	2	0	2	0	0	0
Mugello	1	4	3	1	0	0
Colline del Fiora	0	3	1	0	0	0
Val di Merse	5	0	1	0	0	0
Bassa Val di Cecina	6	1	1	0	1	1
Alta Val di Cecina	3	0	1	1	0	0
Val di Chiana senese	1	0	1	1	0	0
Casentino Sud	1	1	1	0	0	0
Casentino	3	3	1	1	0	0
Montagna fiorentina	2	1	2	1	1	0
Valtiberina	4	1	1	1	0	0
Valdera	2	5	3	2	1	0

L.R. 40 al miglioramento dell'efficacia ed efficienza nella gestione di servizi/funzioni nei comuni più piccoli e più svantaggiati grazie all'attivazione di forme di gestione associata i comuni esclusi sono tutti di dimensioni medio-alte e comunque con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, che non sono quindi i diretti destinatari dell'intervento legislativo.

3.8
COMUNI TOSCANI
COMPRESI
NEI LIVELLI
OTTIMALI DIVISI
PER CLASSI
DEMOGRAFICHE

3.4

I servizi e le funzioni gestiti in forma associata

Questi primi anni di attivazione della L.R. 40/2001 hanno confermato la capacità degli enti associati di gestire in forma associata una pluralità di servizi e funzioni, appartenenti alle più diverse tipologie e di poter pertanto configurarsi come enti multifunzionali.

Abbiamo visto in precedenza come i servizi e le funzioni associate per i quali la L.R. 40 prevede lo stanziamento di contributi economici, riguardino 8 aree principali: amministrazione, territorio, polizia locale, istruzione pubblica e diritto allo studio, settore culturale e ricreativo, settore sociale, sviluppo economico, altro (ufficio del difensore civico, gestione dei canili e dei mattatoi).

I servizi e le funzioni associate dovevano essere già attivati al momento della richiesta di contributo al fine di garantire l'effettiva operatività della gestione associata, dimostrabile nella documentazione fornita dagli enti al momento della richiesta di contributo (atti giuridici relativi al personale, alle risorse stan-

ziate, atti organizzativi).

Per la prima fase di riorganizzazione territoriale, precedente all'emanazione del programma di riordino territoriale, si era provveduto con la delibera n. 422 a una prima elencazione delle attività e dei singoli procedimenti amministrativi che devono essere esercitati in forma associata. Questa elencazione è poi stata inserita con maggiori specificazioni nella delibera n. 328 del 2004. Un altro punto che è stato affrontato in modo più dettagliato nel programma di riordino territoriale riguarda l'attribuzione di compiti istruttori e decisori per la gestione delle funzioni/servizi dell'ente associato.

L'esercizio di un numero maggiore di funzioni attinenti a un dato servizio rileva nell'attribuzione di un diverso punteggio in sede di quantificazione dei contributi economici per l'avvio di gestioni associate. Così, ad esempio, per la gestione associata dei beni immobili demaniali e patrimoniali, dell'urbanistica, delle entrate tributarie e fiscali e dell'innovazione amministrativa.

Complessivamente però il sistema di attribuzione del punteggio per la scelta di un certo servizio/funzione non prevede una accentuata differenziazione in base alla tipologia di servizio/funzione o una gradualità in base all'importanza sociale e o economica che riveste in un ente amministrativo. Pertanto non si può dire che le scelte degli enti associati verso la gestione di questo o di quel servizio/funzione siano state in qualche modo indirizzate dall'attribuzione di un maggiore o minore punteggio e quindi di un corrispondente contributo erogato.

Le stesse osservazioni si possono fare rispetto a quei servizi/funzioni che nessun ente associato ha deliberato di esercitare in forma associata. Alla gestione associata dell'ufficio tecnico è addirittura attribuito un punteggio più elevato rispetto agli altri servizi ai fini del raggiungimento del punteggio minimo necessario per ottenere i contributi e indipendentemente dalla quantità di funzioni esercitate; nessun ente associato ha però avviato una gestione associata di questo servizio.

3.9
SERVIZI/FUNZIONI
NON ATTIVATE IN
FORMA ASSOCIATA
IN NESSUN
LIVELLO OTTIMALE

A1	Gestione associata dei servizi di anagrafe, stato civile, leva elettorale
A6	Gestione associata di appalti, di lavori, forniture di servizi
A9	Gestione associata del servizio economico finanziario
A11	Gestione associata dell'ufficio tecnico
A15	Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali
B3	Gestione associata edilizia residenziale pubblica
F8	Gestione associata servizi necroscopici e cimiteriali

Allo stesso modo, è difficilmente riscontrabile un collegamento tra la forma associata (cioè il fatto che si tratti di una comunità montana, di un circondario o di una convenzione) e le preferenze accordate a una certa tipologia di servizi/funzioni.

In Toscana pertanto, le preferenze accordate dagli enti associati verso la gestione di un determinato servizio/funzione si possono rinvenire nelle scelte politiche effettuate dagli ammi-

nistratori locali. Diversamente, in Emilia Romagna, la regione ha, in qualche modo, “indirizzato” le scelte degli enti associati che si sono orientati verso quelle funzioni/servizi maggiormente finanziati. A sua volta, la regione, nella predisposizione del programma di riordino territoriale, ha rideterminato i servizi e funzioni da incentivare sulla base delle esperienze associative già attivate favorendo in tal modo un forte aumento delle gestioni associate.

Il risultato più rilevante prodotto dalle scelte politiche effettuate dalla L.R. 40 per favorire l’esercizio associato è stato il notevole aumento del numero di servizi gestiti dagli enti associati.

Da questo punto di vista i risultati ottenuti grazie alla L.R. 40 si inseriscono in un più ampio progetto di riforme settoriali, avviato dalla Regione Toscana nel corso di questi ultimi dieci anni, che da una parte hanno avviato un programma di riordino territoriale nelle più importanti attività di interesse pubblico: dai servizi idrici, al settore dei rifiuti, ai servizi sociosanitari, riarticolati in zone e distretti dalla L. 72/97 che ha anticipato la legge nazionale del 2000; dall’altra hanno attribuito ai comuni nuove e importanti funzioni prevedendo varie forme di collaborazione tra le stesse.

Grazie a questi provvedimenti normativi il fenomeno delle gestioni associate con riguardo alle comunità montane, che, come detto in precedenza sono tra gli enti associati più interessati dalla riforma della L.R. 40 ha avuto un’evoluzione dal 1996 in questi anni: nel 1996 il 33% delle comunità montane non gestiva alcun servizio in forma associata, il 50% di quelle che avevano avviato una qualche forma di gestione associata non gestivano più di 3 servizi, mentre nessuna comunità montana ne gestiva più di 6. Già nel 2000 la situazione era leggermente diversa poiché soltanto l’11% delle comunità montane non gestivano alcun servizio in forma associata, mentre il 53% di esse ne gestiva fino a 6.

Per effetto dei contributi stanziati dalla sola L.R. 40/2001 i nuovi livelli ottimali di gestione associata che si sono costituiti hanno avviato la gestione in forma associata di una media di 7,4 servizi e funzioni nell’anno 2002, ulteriormente aumentata a 8,4 servizi/funzioni per ente associato con le nuove domande di contributo presentate nel 2003.

L’aumento del numero e della tipologia di servizi gestiti è quindi il primo effetto che si può già rilevare dai bilanci comunali anche se i benefici che potrà apportare in termini di efficacia ed efficienza dei servizi si potranno apprezzare nel lungo periodo.

La forte crescita del numero di servizi gestiti riguarda indistintamente tutte le varie forme associative. Almeno per questa prima fase di erogazione di contributi ex L.R. 40, però, le forme associative maggiormente coinvolte sono state proprio quelle che, già di partenza, vantavano esperienze associative svolte in passato: vale a dire le comunità montane.

Tra gli enti associati che avevano fatto richiesta di contributi nel 2002 solo 4 non hanno ripresentato la richiesta di contributi per la fase di quelli erogati nel 2003: la comunità montana Amiata grossetana (che nel 2002 aveva ottenuto la somma massima di contributi erogabili per ente), la comunità montana Colline Metallifere, la comunità montana Colline del Fiora e la Bassa Val di Cecina.

Al tempo stesso però nel 2003, 7 nuovi enti associati hanno attivato gestioni di servizi e funzioni (la comunità montana Montagna fiorentina, la comunità montana Casentino, il Casentino Sud, la comunità montana Alta Val di Cecina, la Valdera, la comunità montana Valtiberina, la Val di Chiana senese).

Tra questi livelli ottimali si possono individuare delle aree in cui si verifica una concentrazione di un determinato settore di intervento. Ad esempio, il settore dei servizi sociali è particolarmente presente in forma associata nell'Amiata grossetana, nel Mugello, nella Valtiberina e nel Casentino Sud.

I servizi di amministrazione generale sono invece presenti nelle Crete senesi, nella Val di Bisenzio, nella Garfagnana, nel Chianti senese, nel Cetona, nella Valdera. I servizi territoriali nella Val di Cornia, Val di Bisenzio, Lunigiana, Bassa Val di Cecina, Montagna fiorentina e nel Mugello.

I servizi attinenti l'istruzione nella Media Valle del Serchio, nell'Amiata grossetana e nel Casentino Sud.

I servizi attinenti il settore culturale e ricreativo nelle Crete senesi e nel Casentino Sud.

I servizi attinenti lo sviluppo economico nelle Crete senesi, nelle Colline Metallifere e nel Mugello. Gli altri servizi vari (ufficio del difensore civico, gestione canili e dei mattatoi) nella Amiata Val d'Orcia, nella Garfagnana, nella Valtiberina e nel Casentino.

3.5

I servizi più gestiti in forma associata

Complessivamente, in Toscana, sono state attivate 202 gestioni associate per 33 tipologie di servizi rispetto alle 40 individuate dalla L.R. 40/2001. Per ogni tipologia di servizio è stata attivata una media di 6,1 gestioni associate. I servizi più gestiti in forma associata in Toscana appartengono principalmente alle funzioni e ai servizi generali di amministrazione e alle funzioni territoriali. I servizi di amministrazione generale, infatti, rientrano tra quelli scelti dal maggior numero di enti associati, con l'esclusione dei servizi di trattamento giuridico del personale, di informazione, comunicazione e relazione con il pubblico che risultano gestiti da solo 3 enti e il servizio di appalti di lavori e forniture di servizi che è gestito da un solo ente associato. Il

3.10
SERVIZI E FUNZIONI GESTITI IN FORMA ASSOCIATA DAGLI ENTI ASSOCIATI

ente Associato	Funzioni e servizi gestiti in forma associata ammessi a contributo
Crete senesi	A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico A4 Gestione associata del personale: trattamento economico A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera b) Gestione associata del servizio statistico: livello medio di integrazione A13 Gestione associata ISEE E1 Gestione associata biblioteche e musei E2 Gestione associata altre attività culturali e ricreative G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive G2 Gestione associata funzioni in materia di turismo F1 Gestione associata degli interventi in favore delle famiglie H1 Gestione associata dell'ufficio del Difensore Civico comunale
Val di Cornia	A8 lettera b) Gestione associata del servizio statistico: livello medio di integrazione B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA) B2 Gestione associata urbanistica B5 Gestione associata SIT e cartografia B6 Gestione associata catasto G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive
Val di Bisenzio	A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico A4 Gestione associata del personale: trattamento economico A5 lettera a) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Relazioni sindacali A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A7 Gestione associata di appalti di lavori, di forniture, di servizi A10 Gestione associata controllo interno A12 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico A13 Gestione associata ISEE B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA) B4 Gestione associata protezione civile B6 Gestione associata catasto C1 Gestione associata servizio polizia municipale D1 Gestione associata di servizi di nido di infanzia e dei servizi complementari per la prima infanzia
Amiata Val d'Orcia	A5 lettera a) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Relazioni sindacali A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A10 Gestione associata controllo interno A13 Gestione associata ISEE B4 Gestione associata protezione civile B6 Gestione associata catasto F6 Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri e apolidi o nomadi H1 Gestione associata dell'ufficio del Difensore Civico comunale H2 gestione associata canili

3.10 segue

ente Associato	Funzioni e servizi gestiti in forma associata ammessi a contributo
Media Valle del Serchio	A4 Gestione associata del personale: trattamento economico A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera c) Gestione associata del servizio statistico: livello avanzato di integrazione A13 Gestione associata ISEE B4 Gestione associata protezione civile C1 Gestione associata servizio di polizia municipale D2 Gestione associata di interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza D3 Gestione associata degli interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente E1 Gestione associata biblioteche e musei F4 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per gli anziani
Garfagnana Nord	A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera b) Gestione associata del servizio statistico: livello medio di integrazione A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa B4 Gestione associata protezione civile B6 Gestione associata catasto C1 Gestione associata servizio di polizia municipale H1 Gestione associata dell'ufficio del Difensore Civico comunale H2 Gestione associata dei canili H3 Gestione associata mattatoi
Garfagnana Sud	A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera b) Gestione associata del servizio statistico: livello medio di integrazione A13 Gestione associata ISEE A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa B4 Gestione associata protezione civile B6 Gestione associata catasto H1 Gestione associata dell'ufficio del Difensore Civico comunale H2 Gestione associata dei canili H3 Gestione associata mattatoi
Amiata grossetana	A4 Gestione associata del personale: trattamento economico A13 Gestione associata ISEE D1 Gestione associata di servizi di nido di infanzia e dei servizi complementari per la prima infanzia D2 Gestione associata di interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza E2 Gestione associata altre attività culturali e ricreative F1 Gestione associata degli interventi in favore delle famiglie F2 Gestione associata degli interventi per l'infanzia e per i minori F3 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico F4 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per gli anziani F5 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze F6 Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri e apolidi o nomadi F7 Gestione associata delle funzioni comunali nell'area materno infantile G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive

3.10 segue

ente Associato	Funzioni e servizi gestiti in forma associata ammessi a contributo
Chianti senese	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione A10 Gestione associata controllo interno A12 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico A13 Gestione associata ISEE B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutaz. di impatto amb.le (VIA) B2 lettera c) Gestione associata urbanistica: elaborazione e gestione del regolamento edilizio D2 Gestione associata di interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza F1 Gestione associata degli interventi in favore delle famiglie H1 Gestione associata dell'ufficio del Difensore Civico comunale
Cetona	A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico A4 Gestione associata del personale: trattamento economico A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutaz. di impatto amb.le (VIA) B4 Gestione associata protezione civile G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive H1 Gestione associata dell'ufficio del Difensore Civico comunale
Lunigiana	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione A10 Gestione associata controllo interno B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutaz. di impatto amb.le (VIA) B4 Gestione associata protezione civile B5 Gestione associata SIT e cartografia B6 Gestione associata catasto G2 Gestione associata funzioni in materia di turismo H2 Gestione associata dei canili
Colline Metallifere	A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione A12 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive G2 Gestione associata funzioni in materia di turismo
Mugello	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale B2 lettera c) Gestione associata urbanistica: elaborazione e gestione del regolamento edilizio B4 Gestione associata protezione civile B5 Gestione associata SIT e cartografia B6 Gestione associata catasto E1 Gestione associata biblioteche e musei F2 Gestione associata interventi per l'infanzia e per i minori F3 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico e psichico F4 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per gli anziani F6 Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri e apolidi o nomadi G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive G2 Gestione associata funzioni in materia di turismo H3 Gestione associata mattatoi

3.10 segue

ente Associato	Funzioni e servizi gestiti in forma associata ammessi a contributo
Colline del Fiora	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione B4 Gestione associata protezione civile G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive
Val di Merse	A5 lettera a) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Relazioni sindacali A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione A10 Gestione associata controllo interno B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutaz. di impatto amb.le (VIA) B4 Gestione associata protezione civile F6 Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri e apolidi o nomadi
Bassa Val di Cecina	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutaz. di impatto amb.le (VIA) B2 lettera c) Gestione associata urbanistica: elaborazione e gestione del regolamento edilizio B6 Gestione associata catasto H3 Gestione associata Mattatoi
Alta Val di Cecina	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A13 Gestione associata ISEE B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA) B4 Gestione associata protezione civile
Val di Chiana senese	A8 lettera a) Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione A13 Gestione associata ISEE B4 Gestione associata protezione civile B6 Gestione associata catasto
Valtiberina	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni relative alla valutaz. di impatto amb.le (VIA) B4 Gestione associata protezione civile F1 Gestione associata interventi in favore delle famiglie F2 Gestione associata interventi per l'infanzia e per i minori F4 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per gli anziani F5 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze F6 Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri e apolidi o nomadi F7 Gestione associata delle funzioni comunali nell'area materno infantile H2 Gestione associata dei canili H3 Gestione associata dei Mattatoi
Montagna fiorentina	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa B2 lettera c) Gestione associata urbanistica: elaborazione e gestione del regolamento edilizio B4 Gestione associata protezione civile B5 Gestione associata SIT e cartografia B6 Gestione associata catasto E1 Gestione associata biblioteche e musei H3 Gestione associata dei Mattatoi

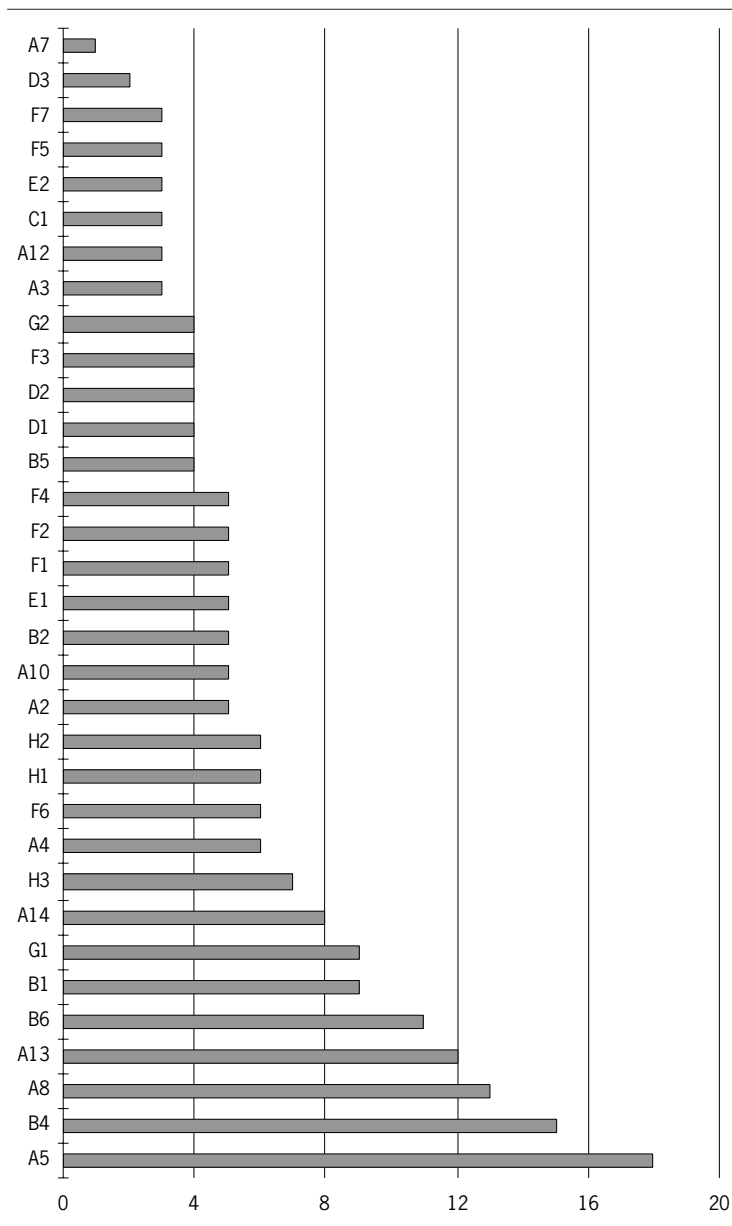
3.10 segue

ente Associato	Funzioni e servizi gestiti in forma associata ammessi a contributo
Casentino	A13 Gestione associata ISEE A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa B4 Gestione associata protezione civile B6 Gestione associata catasto F2 Gestione associata interventi per l'infanzia e per i minori F3 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico e psichico G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive H2 Gestione associata dei canili H3 Gestione associata dei Mattatoi
Casentino Sud	A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A13 Gestione associata ISEE D1 Gestione associata di servizi di nido di infanzia e dei servizi complementari per la prima infanzia D2 Gestione associata di interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza D3 Gestione associata degli interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente E1 Gestione associata biblioteche e musei E2 Gestione associata degli interventi per l'infanzia e per i minori F1 Gestione associata interventi in favore delle famiglie F2 Gestione associata interventi per l'infanzia e per i minori F3 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico e psichico F4 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale per gli anziani F5 Gestione associata degli interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze F6 Gestione associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri e apolidi o nomadi F7 Gestione associata delle funzioni comunali nell'area materno infantile
Valdera	A4 Gestione associata del personale: trattamento economico A5 lettera b) Gestione associata relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: Formazione professionale A8 lettera b) Gestione associata del servizio statistico: livello medio di integrazione A13 Gestione associata ISEE A14 Gestione associata processi di innovazione amministrativa D1 Gestione associata di servizi di nido di infanzia e dei servizi complementari per la prima infanzia G1 Gestione associata sportello unico per le attività produttive

più gestito è il servizio relativo alle relazioni sindacali e sviluppo risorse umane, per il quale sono state attivate 18 gestioni associate, seguito da quello relativo alla protezione civile che conta 15 gestioni associate. 13 gestioni associate sono state attivate per il servizio statistico, 12 per quello ISEE. Vengono, di seguito, i servizi catastali che contano 11 gestioni associate e quelli per la valutazione di impatto ambientale e per la gestione del SUAP che contano 9 gestioni associate.

Al di là di questi servizi, verso i quali si sono orientate le principali scelte effettuate dagli enti associati, molto diffusi sono risultati servizi che in realtà avrebbero dovuto appartenere a categorie residuali. Si tratta dei servizi rientranti nella categoria H, ai quali era attribuita una importanza minore nel calcolo del punteggio minimo necessario per accedere ai contributi, non tanto per lo specifico punteggio ad essi assegnato ma per il

3.11
NUMERO GESTIONI
ASSOCIATE
ATTIVATE PER TIPO
DI SERVIZIO



fatto che non concorrevano al raggiungimento dei requisiti minimi di ammissibilità per ottenere i contributi. Un discreto numero di enti associati ha invece deciso di attivare la gestione associata dei mattatoi (7 enti associati), del difensore civico e dei canili (rispettivamente 6 enti associati), a differenza di altri servizi che pur essendo considerati indispensabili per l'ammissibilità ai contributi sono stati scelti da un numero minore di enti associati. Questo rende necessario un ripensamento

della valutazione dei servizi che sono considerati dal legislatore indispensabili per il raggiungimento del punteggio minimo per l'ammissibilità ai contributi e di quelli che non lo sono.

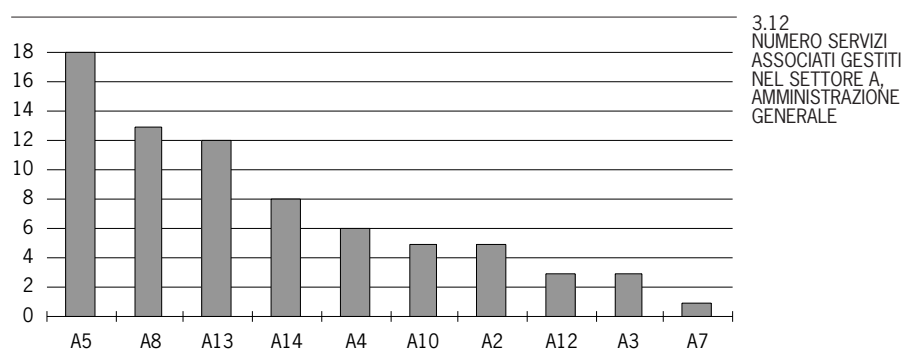
Tra i servizi meno gestiti in forma associata vi sono: il servizio di polizia, la gestione delle attività culturali e ricreative (per i quali sono state attivate 3 gestioni associate) e gli interventi per il diritto allo studio e l'educazione permanente (2 gestioni associate).

Un dato non molto positivo è che in questa graduatoria dei servizi meno gestiti in forma associata rientrano due servizi sociali: uno dedicato agli interventi nell'area delle dipendenze, l'altro alle funzioni comunali nell'area materno infantile, quelli, cioè, rivolti quelle fasce "deboli" di popolazione che contano solo 3 enti associati,

Tra i servizi per i quali è stato attivato un numero di gestioni associate che si avvicina alla media regionale prevalgono due servizi dell'area di amministrazione generale (reclutamento e concorsi e controllo interno) e tre servizi sociali (interventi per le famiglie, per l'infanzia, i minori e gli anziani), oltre a un servizio attinente il territorio e uno relativo alla gestione di biblioteche e musei.

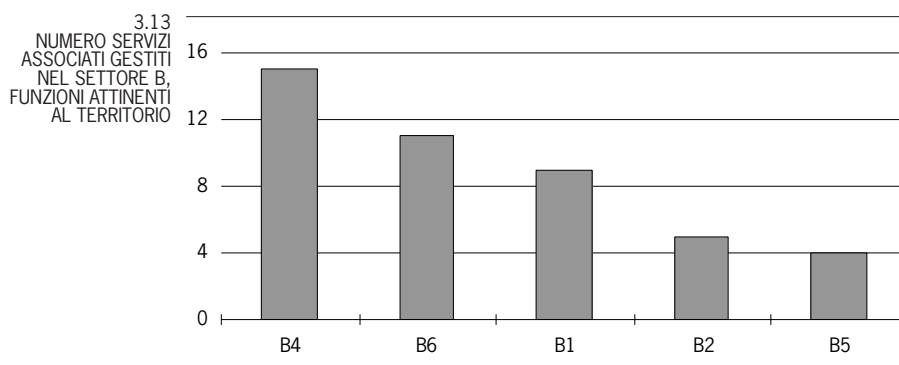
Altre osservazioni si possono fare accorpando i servizi negli 8 principali settori di intervento, al fine di considerare quali siano quelli più gestiti all'interno di ogni area di intervento.

Nel primo settore, inerente l'amministrazione generale, per il quale sono state attivate 74 gestioni associate, tra i servizi più gestiti in forma associata vi è quello relativo al calcolo dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE), per il quale sono state attivate 12 gestioni associate rispetto al quale, pertanto, i vantaggi apportati dall'attivazione di una associazione di comuni nella gestione si potranno rilevare anche nel settore sociale a cui questo servizio è strettamente correlato. Un altro elemento positivo è la tendenza emersa a gestire in forma unificata quei servizi rispetto ai quali una gestione singola, da parte di un solo comune, presentava maggiori difficoltà nell'organizzazione e nel reperimento delle risorse umane e materiali, vale a dire per i servizi statistici e per l'innovazione amministrativa.

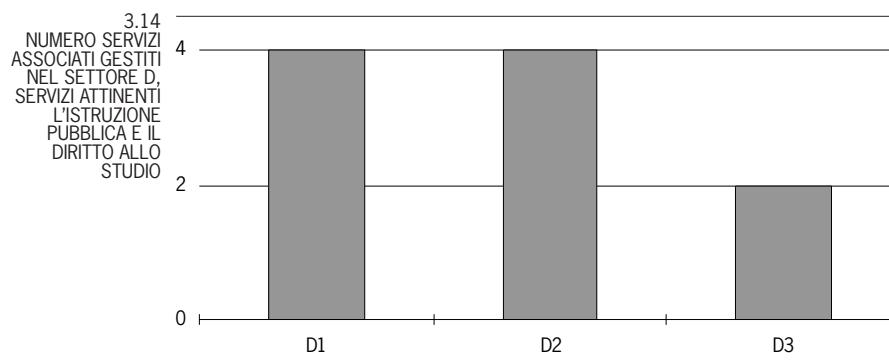


Per contro, un elemento non positivo è la mancata unificazione della gestione associata di tutti i servizi relativi alla gestione del personale, che si è verificata soltanto nel livello ottimale delle Crete senesi, della Val di Bisenzio e del Cetona. Le preferenze degli enti associati sono state accordate, nell'ordine, verso la gestione del servizio per le relazioni sindacali e sviluppo risorse umane, trattamento economico, reclutamento e concorsi e trattamento giuridico.

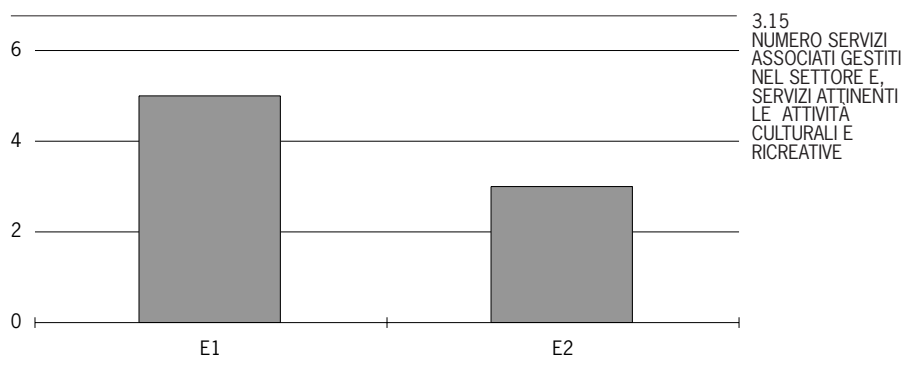
Nell'ambito dei servizi territoriali, per i quali sono state attivate 44 gestioni associate, i servizi più gestiti sono quelli per la protezione civile, che, come è evidente, sono quelli che più richiedono una organizzazione sovracomunale, e quelli per le funzioni catastali, recentemente assunte a livello comunale e quelle per le funzioni di valutazione di impatto ambientale. Tutti questi servizi sono gestiti da un considerevole numero di enti associati, superiore alla media regionale.



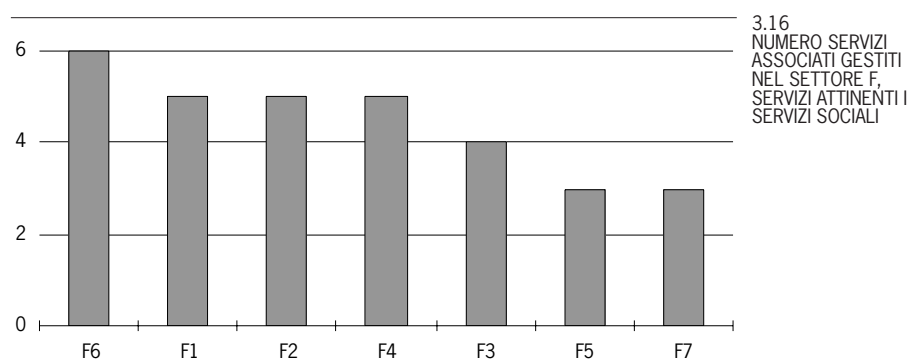
Per i servizi di polizia locale sono state attivate 3 gestioni associate. Tra i servizi attinenti l'istruzione pubblica e il diritto allo studio, per il quale sono state attivate 10 gestioni associate, risultano più gestiti quelli relativi ai servizi di nido di infanzia e continuità educativa, rispetto agli interventi per il diritto allo studio e l'educazione permanente gestiti da solo 2 enti associati.



Tra i servizi culturali è prevalsa la gestione associata di biblioteche e musei rispetto a quella delle attività culturali e ricreative.



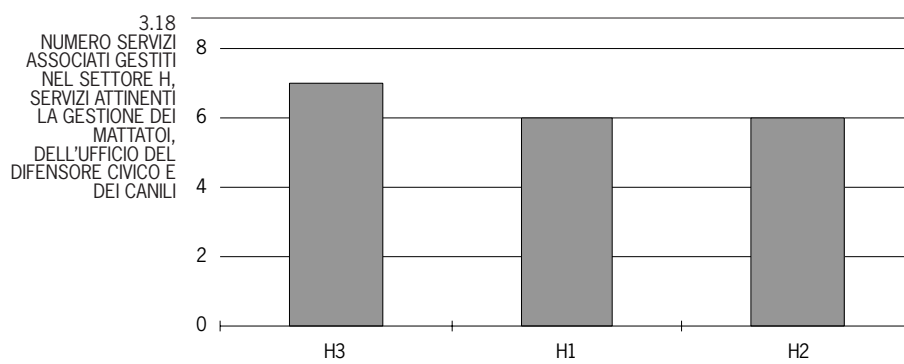
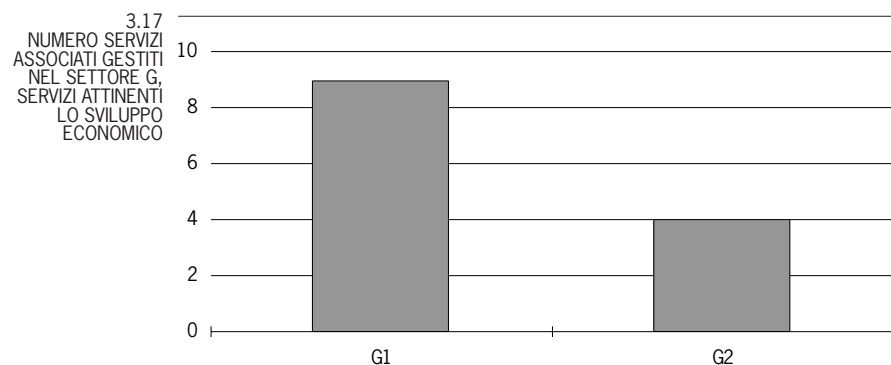
Rispetto ai servizi sociali, che contano 31 gestioni associate, le gestioni associate sono state attivate principalmente per i servizi di assistenza e integrazione agli stranieri, apolidi e nomadi e per gli interventi alle famiglie, ai minori e agli anziani.



13 gestioni associate sono state attivate per i servizi attinenti lo sviluppo economico. Per la gestione del SUAP, in particolare, è stato attivato un numero piuttosto elevato di gestioni associate pari a 9.

Infine, per le varie tipologie di servizi che compongono la categoria H, nella quale complessivamente sono attivate 19 gestioni associate, non è stata espressa particolare preferenza per l'uno o l'altro servizio. Il servizio più gestito è comunque quello relativo alla gestione dei mattatoi, che conta 7 gestioni associate.

Se consideriamo i servizi complessivamente gestiti in forma associata aggregandoli per area di intervento, possiamo vedere che è stata espressa una netta preferenza per le due aree relative ai due principali settori di servizi indispensabili, quelle relative alle funzioni amministrative e territoriali, che sono anche quelle che, come abbiamo visto in precedenza, "assorbono" gran parte delle risorse economiche dei bilanci comunali.



3.19
NUMERO GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE NELLE 8 AREE DI INTERVENTO

Ambito di intervento	N. gestioni associate
A Servizi e funzioni generali di amministrazione	74
B Servizi e funzioni attinenti il territorio	44
F Servizi e funzioni attinenti il sociale	31
H Gestione dell'ufficio del difensore civico, gestione dei canili e dei mattatoi	19
G Servizi e funzioni attinenti lo sviluppo economico	13
D Servizi e funzioni l'istruzione pubblica e il diritto allo studio	10
E Servizi e funzioni attinenti il settore culturale e ricreativo	8
C Servizi e funzioni di polizia locale	3
TOTALE	202

A seguire, vi è l'area dei servizi sociali: area che rientra nella classificazione dei servizi comunali tra quelli a domanda individuale, la cui presenza nei piccoli comuni incide in modo significativo sulla qualità della vita dei residenti.

È quindi significativo il fatto che per i servizi sociali attivati in forma associata si vengano a configurare aree che hanno assunto la gestione associata dell'intero settore dei servizi sociali e nelle quali potrà effettivamente realizzarsi una programmazione a livello sovracomunale del settore: la comunità montana Amiata grossetana, il Casentino Sud, che gestiscono tutti servizi associati, ma anche la Valtiberina che ne gestisce 6 e il Mugello 4.

Un'altra area di intervento particolarmente gestita in forma associata è quella H che comprende i servizi relativi alla ge-

stione mattatoi e canili e all'ufficio del difensore civico.

Infine nella graduatoria delle aree di servizi più gestiti seguono altre due aree di servizi indispensabili, quello economico e quello relativo all'istruzione, i servizi relativi alla cultura e infine il servizio di polizia municipale.

Complessivamente sono 21 le tipologie di servizi comunali indispensabili che sono stati attivati in forma associata e 13 le tipologie di servizi meritori, compresi quelli a domanda individuale. Relativamente a queste due tipologie sono state attivate 146 le gestioni associate relative ai servizi *indispensabili* e 56 quelle relative ai servizi *meritori*.

Settore servizi	N.	3.20 NUMERO SERVIZI INDISPENSABILI E A DOMANDA INDIVIDUALE ATTIVATI IN FORMA ASSOCIATA
ssi	153	
ssdi	49	

Se confrontiamo i principali ambiti di intervento nei quali sono state attivate gestioni associate grazie alla L.R. 40 con le gestioni associate attivate nel 2000 e rilevate nella indagine campionaria effettuata dall'IRPET, citata al § 1.3 su un campione di comunità montane e di circondari, vediamo (tabella a pag. 12) che le preferenze espresse dagli enti associati verso l'uno o l'altro ambito di intervento presentano molti elementi in comune.

Si riconferma, infatti, la generale tendenza ad esercitare in forma associata i servizi socioassistenziali, seguiti dai servizi relativi allo sviluppo economico, alla polizia locale, ai servizi culturali. Unica differenza riguarda la specifica voce relativa al servizio di macellazione per il quale le preferenze espresse dagli enti associati grazie alla L.R. 40 sono state superiori rispetto a quelle espresse per i servizi ora nominati.

3.6

Gli enti associati coinvolti nei vari settori di intervento

Con riferimento agli 8 settori di intervento nei quali rientrano i servizi associati, in base alla L.R. 40/2001, possiamo individuare quanti siano gli enti associati coinvolti. Ogni ente associato infatti può aver scelto di gestire uno o più servizi attinenti a un determinato settore dando luogo alle 202 gestioni associate complessivamente attivate in Toscana.

Possiamo quindi vedere che mentre tutti i 23 enti associati costituiti in Toscana hanno attivato almeno un servizio nell'area dell'amministrazione generale, il 78% ha attivato almeno un servizio nell'area della gestione del territorio e dello sviluppo economico, soltanto il 26% ha attivato servizi e funzioni nel settore culturale e ricreativo e del diritto all'istruzione.

Un aspetto interessante nella organizzazione della gestione dei servizi che si è venuta a configurare è la presenza di livelli

3.21 NUMERO GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE NELLE 8 AREE DI INTERVENTO E NUMERO ENTI ASSOCIATI CHE HANNO ATTIVATO ALMENO UN SERVIZIO NELL'AREA INDICATA	Ambito di intervento	N. gestioni associate	N. enti associati	% enti associati
	A Servizi e funzioni generali di amministrazione	74	23	100
	B Servizi e funzioni attinenti il territorio	44	18	78
	F Servizi e funzioni attinenti il sociale	31	10	44
	H Gestione dell'ufficio del difensore civico, gestione dei canili e dei mattatoi	19	11	48
	G Servizi e funzioni attinenti lo sviluppo economico	13	10	44
	D Servizi e funzioni l'istruzione pubblica e il diritto allo studio	10	6	26
	E Servizi e funzioni attinenti il settore culturale e ricreativo	8	6	26
	C Servizi e funzioni di polizia locale	3	3	13
	TOTALE	202	23	100

ottimali nei quali si concentra la gestione di servizi/funzioni appartenenti ad una certa area.

Infatti, se, da una parte, una caratteristica positiva dimostrata dagli enti associati è la multifunzionalità (la capacità di esercitare gestioni associate relative, indistintamente, a tutti i settori di intervento, dall'amministrazione, al governo del territorio, al settore sociale) dall'altra, può apparire meno vantaggiosa un'eccessiva frammentazione della gestione nelle diverse aree di intervento.

L'avvio di una gestione associata di un'intera area di intervento può infatti garantire all'ente associato l'acquisizione di una maggiore specializzazione al fine di porre le basi per una collaborazione nella gestione più stabile e duratura. Inoltre, soltanto l'acquisizione di tutti (o almeno della gran parte) dei servizi attinenti un certo settore può consentire una programmazione comune del settore a livello sovracomunale.

Gli enti associati nei quali si concentra la gestione dei servizi attinenti a una certa area sono: la Val di Bisenzio che esercita 8 servizi e le Crete senesi che ne esercita 6, rispetto ai 15 previsti dalla L.R. 40, nel settore dell'amministrazione generale; la Montagna fiorentina, il Mugello, la Val di Cornia e la Lunigiana che esercitano 4 servizi (rispetto ai 6 previsti dalla L.R. 40) relativi al territorio; il Casentino Sud che esercita tutti e 3 servizi attinenti all'istruzione pubblica; il Casentino Sud, il Mugello e le Crete senesi che esercitano i due servizi culturali; le Colline Metallifere, le Crete senesi e il Mugello che esercitano i due servizi previsti nell'area dello sviluppo economico; il Casentino Sud che esercita 7 servizi sociali (rispetto agli 8 previsti).

3.7

Le forme di gestione dei servizi associati

Gli enti associati scegliendo di attivare in forma associata una certa tipologia di servizi potevano scegliere la forma associativa che ritenevano più appropriata per la gestione.

La L.R. 40/2001 non ha posto una disciplina differenziata in base alla scelta di una specifica forma associativa per la

gestione a differenza, quindi, di quanto stabilito in Emilia Romagna che ha incentivato l'attivazione di uffici unici per la gestione associata erogando un contributo maggiorato del 20% per quegli enti associati che scelgono tale forma di gestione purché all'ufficio unico vengano attribuite l'insieme delle attività di cui si compone la funzione/servizio. Il contributo maggiorato è attribuito anche nell'ipotesi analoga a questa, in cui, nel caso di presenza di comunità montane o di unioni, la funzione/servizio venga svolta da parte dell'ente sovracomunale.

Diversi sono i rapporti giuridici che si vengono a costituire tra gli enti appartenenti a un certo livello ottimale nell'uno e nell'altro caso. Infatti, la scelta di delegare una funzione/servizio a un comune appartenente al livello ottimale, alla comunità montana o al circondario comporta che la titolarità del servizio/funzione venga trasferita al comune o al circondario o alla comunità montana, che la svolge come sotto la propria responsabilità in quanto soggetto delegato.

Spetta ai singoli enti titolari della funzione/servizio, il compito di stabilire fino a che punto possa spingersi la responsabilità attribuita al comune delegato, che, di fatto, potrebbe essere molto limitata. I singoli enti, ad esempio, potrebbero deliberare di attribuire al comune delegato solo compiti istruttori, lasciando la potestà decisionale in capo ai singoli enti, in quanto titolari del potere politico.

La scelta di attivare un ufficio comune, per la gestione associata può comportare due diversi gradi di unificazione nella gestione associata: si può infatti verificare il caso in cui gli enti associati continuino ad essere titolari della funzione/servizio, che mantengono sotto la propria direzione e sotto la propria responsabilità, avvalendosi però, per lo svolgimento della funzione/servizio, dell'ufficio comune.

Una gestione del servizio/funzione più "integrata" si ha invece nel caso in cui l'ufficio comune opera con il personale degli enti partecipanti al livello ottimale in luogo degli stessi. In tal caso, non c'è una sovrapposizione tra la struttura dell'ufficio comune e gli uffici dei singoli comuni, ma si individua un solo responsabile per la gestione associata.

Queste distinzioni non sono però così nette. In molti casi i singoli enti comunali possono mantenere dei propri referenti per la gestione del servizio presso il comune stesso.

Allo stesso modo vi è una certa similitudine tra la costituzione di un ufficio unico che opera trasversalmente per tutti gli enti associati e l'attribuzione di funzioni alla comunità montana che opera per nome e per conto dei singoli comuni: in entrambi i casi si costituisce una struttura sovraordinata rispetto a quelle presenti nei singoli enti.

L'intervento del programma di riordino territoriale ha definitivamente chiarito queste distinzioni indicando il contenuto minimo che deve avere l'esercizio associato di funzioni/servizi sia nell'ipotesi di costituzione di un ufficio unico che di delega a uno dei comuni partecipanti al livello ottimale.

L'ambito di estensione della gestione può infatti variare:

- dall'esercizio di semplici *compiti istruttori*, che comportano la predisposizione di provvedimenti che devono essere adottati dagli organi comunali,
- a quello di *compiti decisori* che comportano l'adozione di provvedimenti amministrativi a rilevanza esterna;
- nel caso in cui la gestione associata abbia ad oggetto l'erogazione di servizi, all'ufficio comune devono essere attribuiti compiti decisori circa l'organizzazione dei fattori produttivi attinenti il servizio;
- mentre, nell'ipotesi di delega per la gestione del servizio/ funzione ad un ente del livello ottimale, ad esso devono essere attribuiti compiti decisori.

Naturalmente queste indicazioni devono essere poi adattate alle specificità che ogni servizio/funzione presenta: in tal senso, la già citata delibera 238 del 2004 si è occupata di stabilire per ogni servizio/funzione gli aspetti inerenti al contenuto della gestione, passando in rassegna le attività ad esso afferenti e al carattere decisorio o istruttorio dei compiti in esso previsti.

Si pone in particolare l'accento sull'esigenza che l'ufficio associato diventi il vero soggetto deputato alla gestione del servizio/funzione associato e che svolga tali competenze in luogo degli uffici dei singoli comuni al fine di evitare una inutile duplicazione di uffici competenti che finirebbe oltretutto per far svanire i vantaggi che l'attivazione di gestioni associate è diretta a ottenere.

Per i servizi socioassistenziali, in particolare:

- possono essere attribuite all'ufficio associato sia le competenze amministrative decisorie che le attività attinenti ai servizi erogati,
- oppure le sole competenze amministrative decisorie di organizzazione e direzione (compresa l'organizzazione dei fattori produttivi) dei servizi erogati dagli uffici dei singoli comuni che rispondono della loro attività all'ufficio associato;
- in alternativa, le attribuzioni dell'ufficio unico possono riguardare le competenze amministrative decisorie in ordine all'accesso degli utenti ai servizi e agli interventi.

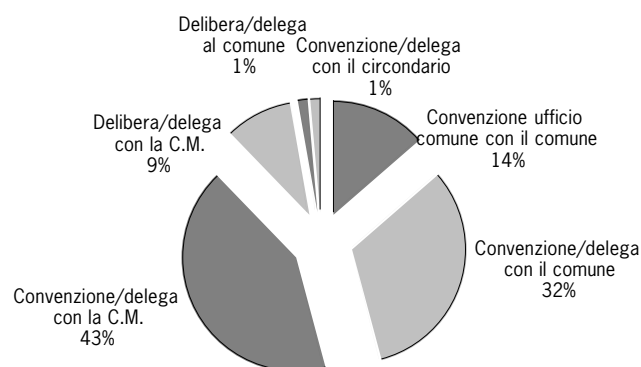
Le forme associative teoricamente possibili per la gestione di un servizio/funzione sono:

1. convenzione con la comunità montana di appartenenza
2. delega alla comunità montana
3. unione di comuni
4. delega a uno dei comuni appartenenti al livello ottimale
5. costituzione di un ufficio comune
6. mediante un consorzio
7. mediante il circondario di appartenenza

Di queste varie possibilità quella relativa alla formazione di una unione o di un consorzio non è stata seguita da nessun ente associato.

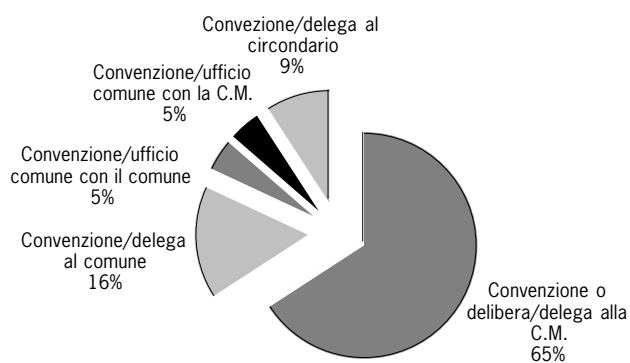
Possiamo quindi vedere quale siano le forme di gestione preferite dagli enti associati per la gestione delle varie aree di intervento.

Nell'area A -amministrazione generale- la maggior parte dei servizi (42%) sono gestiti mediante Convenzione/delega con la comunità montana, mentre il 32% dei servizi presenti nell'area sono gestiti mediante delega a uno dei comuni appartenenti al livello ottimale. Soltanto il 14% ha costituito un ufficio comune per la gestione associata.



3.22
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI GENERALI DI
AMMINISTRAZIONE

Nell'area B vi è una netta prevalenza delle funzioni/servizi delegate alla comunità montana di appartenenza, mentre le scelte per le altre possibilità associative sono omogenee.

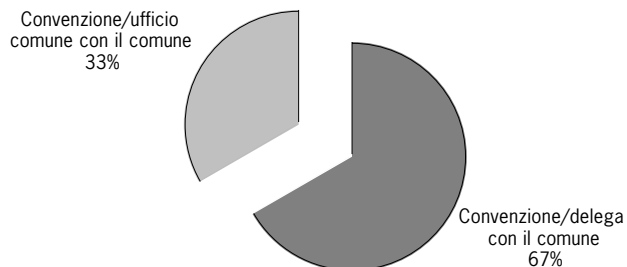


3.23
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI ATTINENTI
AL TERRITORIO

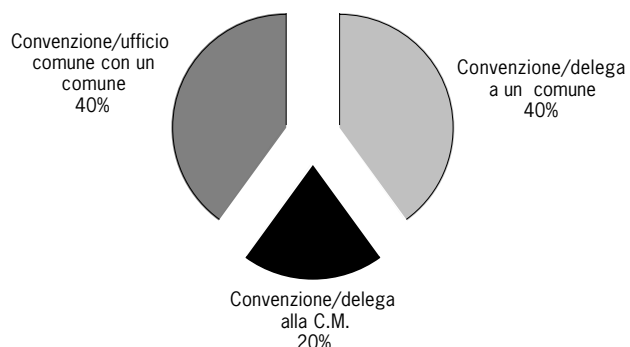
Nell'area C, attinente ai servizi di polizia locale, sulle 3 gestioni associate attivate, 2 sono svolte mediante delega con un comune del livello ottimale, 1 sola mediante costituzione di un ufficio comune.

Nell'area D, attinente ai servizi per l'istruzione pubblica e il diritto allo studio c'è una certa omogeneità tra la scelta di delegare, per la gestione del servizio, uno dei comuni del livello ottimale o di costituire un ufficio comune.

3.24
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI
ATTINENTI ALLA
POLIZIA LOCALE

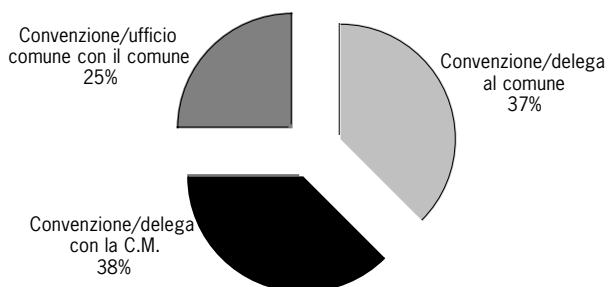


3.25
MODALITÀ
ASSOCIATIVE PER LA
GESTIONE DELLE
FUNZIONI E SERVIZI
ATTINENTI
L'ISTRUZIONE
PUBBLICA E IL
DIRITTO ALLO
STUDIO



Nel settore E, attinente ai servizi culturali e ricreativi, sono state espresse pari preferenze per l'attribuzione della gestione associata a un comune mediante delega o alla comunità montana.

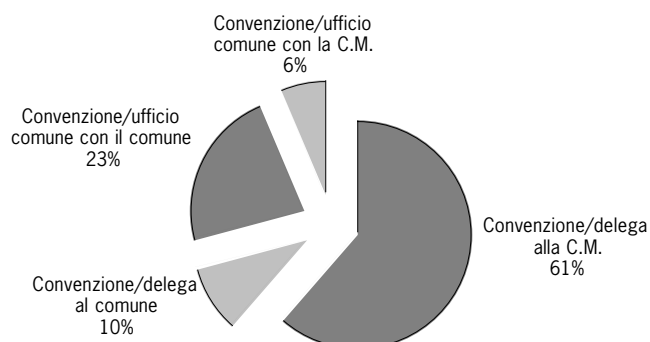
3.26
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI ATTINENTI I
SERVIZI CULTURALI E
RICREATIVI



Nel settore F, vi è una netta preferenza per l'attribuzione del servizio alla comunità montana mediante delega.

In questo settore vi è inoltre la possibilità di esercitare in forma associata le sole funzioni, delegando all'esercizio dei servizi le Aziende Sanitarie Locali.

Nel settore G, relativo ai servizi economici, la gestione delle funzioni/servizi sono principalmente delegate alla comunità montana.

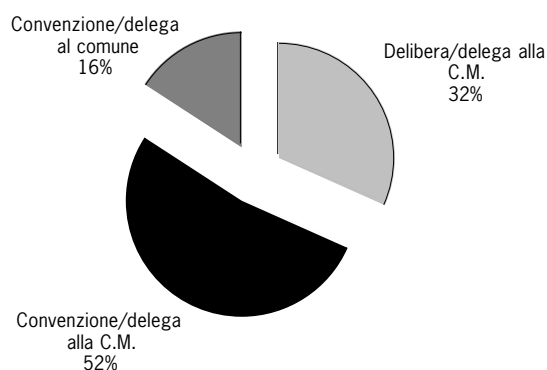


3.27
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI SOCIALI



3.28
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI ATTINENTI
LO SVILUPPO
ECONOMICO

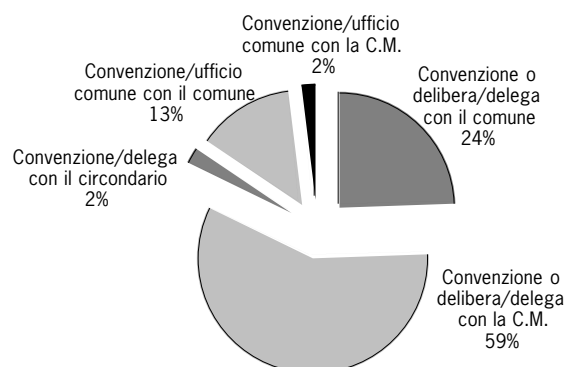
Nel settore H, le funzioni/servizi attinenti il difensore civico, i mattatoi e i canili sono principalmente delegati alla comunità montana.



3.29
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI ATTINENTI
IL DIFENSORE
CIVICO, I MATTATOI E
I CANILI

Complessivamente la forma di gestione alla quale si è ricor-
si maggiormente per la gestione dei servizi associati è la dele-
ga alla comunità montana corrispondente al livello ottimale di
appartenenza (49% dei casi). Molto frequenti sono anche le
ipotesi di delega, per la gestione dei servizi associati, a uno dei
comuni facenti parte del livello ottimale.

3.30
MODALITÀ
ASSOCIATIVE
PER LA GESTIONE
DELLE FUNZIONI E
SERVIZI ATTINENTI
TUTTE LE AREE DI
INTERVENTO



Per quanto riguarda le ipotesi di costituzione di uffici co-
muni, in 27 casi l'ufficio comune è costituito presso uno dei
comuni di appartenenza del livello ottimale, in 4 presso la co-
munità montana stessa. In una sola ipotesi l'unico circondario
che ha avviato gestioni associate grazie ai contributi della L.R.
40 ha istituito un ufficio comune presso il circondario stesso (si
tratta della costituzione dell'ufficio unico per la gestione del
Suap).

4. SVILUPPI E PROSPETTIVE DEL PERCORSO ASSOCIATIVO

4.1 La verifica delle esperienze associate avviate

Il programma di riordino territoriale che la Regione Toscana ha avviato a partire dal 2001, con la L.R. 40/2001 si basa come abbiamo visto in precedenza su alcuni elementi specifici:

- libera scelta degli enti nella composizione dei livelli ottimali;
- erogazione di contributi mirati volti all'incentivazione dell'avvio delle gestioni associate per particolari servizi indicati dalla legge regionale e diretti a quegli enti che dimostrino un effettivo esercizio in forma associata.

L'avanzamento del percorso associativo è caratterizzato da un costante rapporto di collaborazione tra la regione e gli enti associati, che sono chiamati periodicamente a presentare la documentazione relativa al lavoro da loro svolto.

L'importanza delle gestioni associate è data dalla loro finalità di far in modo che anche i comuni più piccoli che sopportano costi troppo elevati per gestire i servizi pubblici possano affrontarli.

Per valutare se questa è la strada giusta per migliorare la gestione dei servizi nei piccoli comuni è necessario effettuare con periodicità un monitoraggio sui servizi dei piccoli comuni, grazie alla loro collaborazione.

Le modalità di monitoraggio fino ad oggi attuate, rappresentano soltanto la prima tappa di un percorso che richiederà continui aggiornamenti e che sarà necessariamente sottoposto a modifiche al fine di renderlo uno strumento efficace per valutare il percorso di sviluppo degli Enti locali. Sin dalle prime fasi di attivazione delle esperienze associative gli enti sono tenuti a presentare, al momento della prima richiesta di contributo, una serie di atti normativamente rilevanti: gli atti normativi riguardanti la nomina dei responsabili della gestione associata, la convenzione che stabilisce la costituzione del nuovo ente associato, tutti gli altri atti relativi al funzionamento dell'ente stesso. Hanno inoltre dovuto illustrare l'insieme delle decisioni prese a proposito del personale da impiegare per la gestione associata, delle spese previste ed effettivamente sostenute per il suo funzionamento, ecc..

Oltre alla necessità di reperire tutta la documentazione che dimostra l'effettiva attuazione dell'organizzazione associata, resta però l'opportunità di valutare quali siano e soprattutto, in

quale misura si presentino i vantaggi effettivamente apportati dalla gestione associata in termini di efficacia e di efficienza di servizi e funzioni.

È compito degli enti associati infatti presentare un rapporto annuale eventualmente accompagnato da rapporti intermedi che descrivano i benefici ottenuti e le criticità rilevate nel corso dell'esperienza associativa.

Accanto a questi rapporti si è ritenuto necessario impegnare gli enti associati nella compilazione di schede contenenti una serie di indicatori volti a far emergere alcuni dati relativi alle principali caratteristiche dei servizi e delle funzioni esercitate. Le difficoltà riscontrate nell'elaborazione del progetto sono nate dalla necessità di riportare a uno standard comune la rilevazione di dati da parte di comuni con caratteristiche diverse e soprattutto per servizi così numerosi e così diversi tra loro.

L'IRPET ha pertanto predisposto le schede di monitoraggio che vengono poi proposte agli enti associati e vengono poi utilizzate per le rilevazioni annuali dei dati relativi a servizi e funzioni al fine di poter valutare, nel corso del tempo, i miglioramenti apportati alle attività.

4.2

Il primo monitoraggio delle gestioni associate

Nel settembre 2003 è stata effettuata una prima indagine sulle gestioni associate attivate a partire dall'attuazione della L.R. 40/2001, predisponendo una serie di schede di monitoraggio. Nel corso del 2004 queste schede sono state parzialmente modificate e aggiornate con i nuovi servizi in precedenza non incentivati inseriti nella L.R. 40/2001.

Oggetto dell'indagine effettuata nel 2003 sono stati gli enti associati che si sono costituiti negli anni 2002 e 2003 e che grazie ai contributi forfetari stanziati dalla regione hanno avviato la gestione, in forma associata, nelle aree di servizi che abbiamo visto in precedenza.

La rilevazione è stata effettuata attraverso l'invio a tutti gli enti associati di schede contenenti una serie di indicatori corrispondenti a ogni tipologia di servizio associato attivato. Il punto di partenza per definire gli indicatori è costituito dalle valutazioni che gli enti stessi hanno compiuto. Essi, infatti, dovevano presentare una valutazione dettagliata per ogni funzione o servizio esercitato, relativamente ai vantaggi apportati dalla gestione associata, sia in termini di organizzazione del servizio, sia dal punto di vista dei servizi offerti ai cittadini. Dovevano inoltre presentare almeno tre indicatori ritenuti opportuni per valutare l'efficienza e l'efficacia di ogni specifico servizio/funzione considerato.

Le indicazioni offerte dai comuni hanno costituito la base per una successiva elaborazione, basata sulla selezione degli indicatori raccolti e sull'inserimento di indicatori nuovi, non compresi in quelli elencati dagli enti associati, ma ritenuti co-

munque opportuni per specificare più dettagliatamente un determinato fenomeno. Si è così giunti a una prima suddivisione in due grandi categorie, quella dell'efficienza e quella dell'efficacia dei servizi, che sono a loro volta specificate da una serie di fenomeni, oggetto dell'analisi, rappresentati da un certo numero di indicatori quantitativamente misurabili.

Per la categoria dell'efficienza si individuano 3 gruppi di indicatori, differenziati in base allo specifico obiettivo del monitoraggio. All'interno di ogni gruppo si individua un fenomeno da analizzare e i relativi indicatori, a seconda, cioè, che si voglia valutare: l'organizzazione interna, le risorse umane e materiali, i costi d'esercizio.

La parte relativa all'organizzazione interna mette in evidenza due aspetti: il primo è legato alla formazione di una base normativa comune. In tal senso, la prima parte del questionario era diretta a valutare lo stato di avanzamento degli enti nell'apportare ai regolamenti relativi alla gestione del servizio e della funzione, le modifiche necessarie al fine di uniformare quelli vigenti, limitate all'area di competenza di ogni singolo comune. Si chiedeva poi di fornire dati relativi all'adozione di una modulistica unificata per tutto il livello ottimale e infine, un dato relativo alle riunioni della struttura organizzativa deputata alla gestione, al fine di valutare l'impegno apportato all'organizzazione del servizio o della funzione.

Il secondo aspetto di cui si diceva è legato alla formazione di uffici comuni per la gestione. Al di là degli aspetti di carattere più istituzionale, legati alla scelta della costituzione di un ufficio unico, o della delega a un comune facente parte dell'ente associato, o della delega all'ente sovraordinato (che può essere la comunità montana o il circondario).

Per la categoria dell'efficacia, l'obiettivo principale è invece quello di valutare se l'esercizio associato ha in effetti portato vantaggi nei servizi offerti ai cittadini, dal punto di vista della quantità dell'offerta dei servizi e della loro qualità per valutare l'adeguatezza del servizio rispetto alle richieste, grazie anche a una riduzione dei tempi di risposta.

Tutti gli enti associati interpellati hanno provveduto alla compilazione delle schede proposte. Questa prima rilevazione ha quindi permesso di raccogliere una serie di indicazioni sulle principali caratteristiche degli enti associati.

Risulta tuttavia difficile, in questa prima fase di attivazione del servizio associato, valutare i vantaggi effettivi che questa ha prodotto fino ad oggi. Questo soprattutto perché gli enti associati hanno avviato da un periodo di tempo molto breve la gestione in forma associata. Per alcune tipologie di servizi, quelli attivati grazie alle domande di contributi economici presentate alla fine del 2001 è di circa 8 mesi, mentre per quelle attivate nel 2003 è addirittura di circa 5 mesi.

La brevità del periodo di tempo oggetto della rilevazione, emerge, maggiormente, per quanto riguarda l'aspetto relativo alle spese di gestione del servizio che non sono precisamente

quantificabili per così brevi periodi di tempo.

Le rilevazioni che sono state compiute hanno permesso di raccogliere dati relativi alla gestione associata in una fase iniziale della gestione associata, finalizzati al confronto con i dati che verranno rilevati in una fase più avanzata, al fine di valutare i cambiamenti provocati dall'avvio dell'associazione.

Nel 2004, come già accennato, sono state predisposte nuove schede per il monitoraggio degli enti associati apportando qualche modifica a quelle predisposte nell'anno precedente.

Un primo cambiamento è dato dalla necessità di monitorare anche i nuovi servizi incentivati dalla regione che non erano stati compresi nell'elenco iniziale predisposto dalla L.R. 40/2001.

Nel predisporre queste nuove schede si è posta l'attenzione in particolare sulla necessità di monitorare i servizi meritori, quelli cioè relativi all'istruzione, ai servizi sociali, per le motivazioni che abbiamo più volte accennato: i comuni più piccoli presentano maggiori difficoltà a gestire questi servizi rispetto agli altri servizi di amministrazione generale o di gestione del territorio a causa della scarsità di risorse umane e materiali disponibili. Proprio per la rilevanza che questi servizi presentano per garantire il benessere della popolazione locale si ritiene che l'avvio delle gestione in forma associata possa comportare i maggiori benefici di efficienza ed efficacia.

Accanto ai servizi meritori è sembrato necessario porre l'attenzione anche sul servizio di polizia municipale che rientra tra i servizi indispensabili ma presenta elementi di criticità, potendo portare sensibili variazioni nella quantità e nella qualità dei servizi in funzione dell'apporto di mezzi a disposizione.

4.3

Proposta di schema per la valutazione delle gestioni associate

Uno schema per la valutazione delle gestioni associate deve prendere in considerazione i seguenti aspetti:

1. Il disegno del rapporto di verifica

La struttura del prossimo rapporto dovrà essere concepita in relazione alle domande specifiche emerse dagli incontri con i soggetti responsabili dell'implementazione della L.R. 40/2001 e con i destinatari dei fondi (i comuni coinvolti nelle gestioni associate - GA): lo scopo è quello di adottare una metodologia condivisa dall'insieme degli *stakeholders*.

2. La logica degli interventi

Alla distanza di un congruo periodo di tempo rispetto all'avvio delle singole esperienze (3/4 anni), si renderà necessario verificare l'attualità delle premesse che hanno portato alla costituzione delle GA: dovranno pertanto essere verificate le conseguenze, positive e negative, connesse alla forma associativa ed alle tipologie di servizi da gestire prescelte. A questo scopo, dovrà essere predi-

sposto un sistema di raccolta di dati e informazioni che consenta di far emergere i punti di forza e le criticità registrate in sede di implementazione: dovranno in questo senso essere coinvolte sia le strutture direttamente responsabili delle GA (i soggetti capofila), sia i cittadini/fruitori dei servizi (che saranno coinvolti attraverso modalità di campionamento da definirsi: la scelta dovrebbe in ogni caso ricadere, preferibilmente, su gruppi di residenti nei comuni sotto i 3.000 abitanti).

3. L'efficienza e l'efficacia dei processi di attuazione

Per ciascuna GA dovranno essere analizzate le realizzazioni connesse ad ogni singolo servizio erogato: le analisi saranno condotte sulla base di determinati set di indicatori di efficienza ed efficacia, concepiti in relazione alle specificità di ogni singola tipologia di servizio, a prescindere dalla forma associativa.

4. L'adeguatezza del sistema di gestione

La verifica del sistema di gestione dovrà essere sia di tipo legale-procedurale (Audit), sia rivolta a far emergere le capacità delle strutture incaricate di contribuire a rendere efficace ed efficiente l'attuazione degli interventi. Di cruciale importanza saranno i pareri dei soggetti direttamente coinvolti nelle GA, che dovranno portare alla luce gli elementi di criticità e proporre soluzioni maggiormente confacenti con la realtà.

4.4

Prime valutazioni sulle gestioni associate

Come abbiamo visto in precedenza l'unione di risorse economiche e materiali attinenti alla gestione di un servizio, così come la creazione di un bacino di utenza più vasto (ottimale, appunto) rappresenta un fattore sicuramente positivo ai fini di una più razionale ripartizione dei costi di gestione. Bisogna però considerare che le ipotesi che possono verificarsi nella pratica sono le più diverse e non possono pertanto essere ricondotte a una valutazione unitaria.

Può darsi, infatti, che "associare" la gestione dei servizi/funzioni porti in realtà soltanto a *spalmare* su un territorio più vasto quelle poche risorse economiche e materiali che facevano prima capo a solo un comune, senza quindi apportare nulla di nuovo. Ogni servizio e funzione appartenente a un determinato ambito di intervento richiede pertanto proprie considerazioni specifiche. Ad esempio è chiaro come servizi di amministrazione generale relativi alla gestione del personale o alla gestione dell'ufficio statistico associato pongano problematiche diverse rispetto a quelli sociali. Per questi ultimi infatti sorgono delicate questioni relative alla necessità di conoscere le reali esigenze della popolazione locale e di trovare la soluzione ideale che consenta di soddisfarle.

In questi primi 3 anni circa dall'avvio del programma di

riordino territoriale i comuni toscani hanno potuto sperimentare un nuovo modo di gestire i propri servizi a livello locale.

Risulta difficile in questa fase dare una prima valutazione di carattere quantitativo e qualitativo sui servizi offerti dagli enti associati.

L'impegno maggiore degli enti ha riguardato infatti l'organizzazione delle nuove strutture dedite alla gestione dei servizi. Il problema non è di poco conto poiché i comuni si sono trovati a dover effettuare una ricognizione delle strutture organizzative impegnate nella gestione dei servizi fino a quel momento esistenti. Le prime difficoltà che i comuni hanno riscontrato sono essenzialmente rinvenibili:

1. *nella difficoltà del reperimento di personale*: i comuni hanno constatato la mancanza di personale rispetto allo sforzo tecnico e organizzativo richiesto per attivare le funzioni e i servizi contenuti nel progetto associativo e soprattutto la mancanza di personale qualificato.
2. *nella difficoltà dovuta alla necessità di superare le reticenze dimostrate da parte di alcuni comuni all'avvio dell'esperienza associativa*. Non tutti i comuni hanno infatti accolto in maniera positiva l'avvio della nuova forma di gestione. Manca forse in questi casi una maggiore consapevolezza degli stimoli offerti dalle gestioni associate e una conoscenza dei reali vantaggi in termini di efficienza ed efficacia dei servizi che possono derivare dall'esperienza associativa. Le perplessità maggiori provengono dai comuni più piccoli ma probabilmente potranno essere superate di fronte ai primi risultati positivi derivanti dalla nuova gestione.

Le maggiori difficoltà nella organizzazione della gestione associata sono state riscontrate in particolare da quegli enti che non vantavano esperienze di tipo associativo svoltesi precedentemente all'avvio del progetto di riordino territoriale ex L.R. 40/2001. Questi enti si sono trovati a dover affrontare problematiche quotidiane nei diversi enti senza poter vantare soluzioni già sperimentate. Lo sforzo da parte di tutti i comuni associati è consistito proprio nel far crescere la consapevolezza di far parte di un sistema organico per il cui funzionamento è indispensabile un eguale impegno da parte di tutti.

Per questi enti appena costituiti, che si stanno affacciando alla nuova esperienza associativa, la fase più importante risulta proprio quella iniziale, in cui si pongono le basi per una gestione comune. La differenza tra l'avvio di un'esperienza associativa che rimanga a un livello di superficie che non porti cioè a un profondo cambiamento nel modo di gestire e amministrare un servizio o una funzione pubblica è proprio dato dalla creazione di una base organizzativa comune che si riflette su più aspetti:

- *creazione di una struttura operativa comune*: gli enti associati appena costituiti hanno, prima di tutto, compiuto le operazioni preliminari mirate all'organizzazione del servizio e al coordinamento tra le amministrazioni interessate, mettendo d'accordo tutti i comuni nella scelta dei responsabili

del servizio e nella scelta del personale. Il personale destinato all'ufficio associato è stato prevalentemente tratto dalle amministrazioni del territorio associato. In alcuni casi però si è provveduto mediante assunzione di soggetti esterni. Al di là del personale stabilmente impegnato nella gestione associata sono stati in alcuni casi affidati incarichi a professionisti esterni per lo svolgimento di particolari mansioni.

Secondo quanto affermato dagli stessi comuni associati l'avvio del programma comune è servito a promuovere la crescita del personale impiegato ed a aumentare lo spirito di collaborazione e collegamento tra le strutture che operano su un territorio avente valori e identità simili.

In un primo momento sono stati scelti presso ogni comune dei referenti comunali che dovevano occuparsi di intrattenere rapporti collaborativi tra il singolo comune di appartenenza e l'ufficio associato. Questa figura non ha però carattere istituzionale ed è destinata a scomparire soprattutto per il fatto che non contribuisce a rendere chiaro e trasparente il ruolo che il singolo comune deve avere facendo parte di un ufficio associato cui partecipano più comuni.

Quest'aspetto organizzativo è legato alla formazione di uffici comuni per la gestione. Al di là degli aspetti di carattere più istituzionale, legati alla scelta della costituzione di un ufficio unico, o della delega a un comune facente parte dell'ente associato, o della delega all'ente sovraordinato (che può essere la comunità montana o il circondario) possono emergere dei dubbi circa il reale apporto di personale all'ufficio associato. Non tanto nel senso di una maggiore o minore apporto di persone. Anche perché non c'è un criterio comune che permetta di considerare a priori la quantità di persone impiegate in ufficio che ne garantisca una gestione efficiente. I dubbi invece emergono circa l'impegno in termini di monte orario settimanale apportato alla gestione associata. Dai dati riportati dagli stessi enti associati emerge infatti che vi è una certa disomogeneità nell'apporto di personale all'ufficio associato, che rischia di limitare significativamente l'operatività dell'ufficio associato, divenendo, in pratica, solo un duplicato di quanto realizzato da ogni singolo ente nella gestione del servizio/funzione.

Soprattutto nel settore socioassistenziale è emerso come in alcuni enti associati lo stesso personale sia impiegato in tutte le funzioni/servizi attinenti al settore, naturalmente riducendo notevolmente l'apporto temporale assegnato per ogni singola tipologia di servizio/funzione.

- una seconda fase rilevante è quella che vede i comuni coinvolti nel *processo di uniformazione degli atti amministrativi e dei regolamenti vigenti* al fine di evidenziarne le affinità e le differenze. Il problema è proprio quello di abbattere le inevitabili differenze esistenti dovute alle difformità procedurali di ogni singola amministrazione. Il primo risultato apprezzabile per gli enti associati è stato proprio quello di realizzare una maggiore economia degli adempimenti bu-

rocratici grazie all'adozione di una modulistica unica (che quasi tutti gli enti associati hanno già adottato) e alla creazione di un unico centro per l'emissione dei provvedimenti.

- l'avvio delle gestioni associate ha comportato anche la necessità di *predisporre una serie di incontri tra i vari operatori locali volti all'individuazione dei primari bisogni da soddisfare nel territorio associato*. Questo comporta la necessità di una più approfondita conoscenza delle singole situazioni relative ai vari servizi associati con particolare riferimento ovviamente a quelli rivolti alla popolazione (servizi sociali ma anche i musei e biblioteche, ad esempio). In alcuni casi gli enti associati hanno assolto questo compito anche attraverso il conferimento di incarichi a soggetti esterni. Questo lavoro di ricognizione e di analisi ha fatto tuttavia emergere i primi problemi nel collegamento tra i vari enti e nello scambio di informazioni

Queste sono le fila del lavoro svolto dagli enti associati fino ad oggi. Come più volte accennato gli effetti positivi che questo tipo di organizzazione comporta saranno apprezzabili soltanto nel lungo periodo. Specialmente per quanto riguarda gli aspetti relativi alla quantità e alla qualità dei servizi svolti e alla loro capacità di soddisfare i bisogni della popolazione locale.

Complessivamente il giudizio espresso dagli enti relativamente all'avvio delle gestioni associate è positivo.

Vi sono in particolare alcuni vantaggi che possono essere apprezzati immediatamente:

- il primo riguarda le *risorse umane* impiegate nell'associazione: il rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra il personale delle diverse amministrazioni che prima operavano in modo separato e frazionato per gli stessi servizi e su uno stesso territorio che avendo caratteristiche analoghe non può che trarre benefici dall'integrazione di esperienze comuni di gestione. Nei servizi nei quali era più marcato l'aspetto della carenza di personale e della mancanza di specializzazione adeguata (ad esempio, nel servizio di polizia municipale o nei servizi sociali) la gestione associata del personale ha permesso di poter usufruire di un maggior apporto di personale e di riunificare le competenze specifiche di ognuno.
- il secondo vantaggio immediato che gli enti associati hanno potuto subito apprezzare è quello relativo all'accorpamento di *risorse materiali*: in particolare per quei servizi ad esempio per la protezione civile o per la polizia dove l'apporto di mezzi e strutture, nella maggior parte dei casi insufficienti soprattutto nei comuni più piccoli e indispensabile per il buon funzionamento del servizio.
- un altro vantaggio immediato è naturalmente dato dall'*attivazione di servizi* che prima i comuni singolarmente non erano in grado di gestire per carenza di risorse economiche o di personale qualificato. L'ottenimento dei contributi regionali stanziati con la L.R. 40/2001 ha quindi permesso

l'avvio in forma associata di alcuni importanti servizi: ad esempio la creazione dell'ufficio del difensore civico nel Cetona e nel Chianti senese, l'attivazione dello sportello catastale in Bassa Val di Cecina e Val di Bisenzio.

Per il resto il conseguimento di risultati positivi dall'attivazione delle gestioni associate dipende in buona parte da quanto gli enti si attivino per rendere stabile ed efficiente l'organizzazione promossa per la gestione associata. Questo spiega le inevitabili differenze che si sono verificate da ente a ente nell'avanzamento della fase organizzativa.

Ugualmente importante è l'apporto di ogni singolo comune appartenente al territorio associato: non sempre di fatto accade che i comuni collaborino nella stessa misura al funzionamento dell'ente associato. In alcuni casi emerge una tendenza a "delegare" le decisioni agli altri comuni associati evitando un necessario confronto sui problemi emersi e sulle scelte da effettuare. La questione è delicata poiché i rapporti di collaborazione tra i comuni e l'apporto di ognuno in termini di risorse umane, materiali ed economiche è specificato nei singoli atti associativi e dipende pertanto dalle singole scelte politiche effettuate liberamente dagli enti associati. Un problema eventualmente potrebbe sorgere solo nel caso in cui l'accordo tra tutti i comuni del territorio associato resti solo un accordo sulla carta senza tradursi in una eguale distribuzione sia degli oneri che dei benefici derivanti dalla gestione associata.

4.5

Considerazioni conclusive

La legge 40/2001 ha ridisegnato i confini organizzativi dei servizi pubblici locali in Toscana, attraverso la creazione di livelli sovracomunali per la gestione dei servizi pubblici locali. Nei primi due anni di attuazione grazie alla previsione di precisi criteri per la riforma e allo stanziamento di contributi, sono già stati coinvolti ben 147 dei 287 comuni presenti in Toscana. Ad oggi quindi i risultati dell'esperienza possono considerarsi molto positivi.

Naturalmente la "completezza" del progetto di riordino dei servizi locali dovrà essere valutata anche in relazione alla capacità dell'intervento normativo di integrarsi con le altre discipline di settore. I livelli ottimali interagiscono con altri ambiti individuati per la gestione di servizi che in alcuni casi coincidono con quelli oggetto della stessa legge 40. Si pensi, ad esempio, ai servizi sociosanitari che sono stati oggetto di una profonda riforma volta alla creazione di gestioni associate avviate con la L. 72/97. Oppure al servizio di protezione civile, per la promozione del quale sono stati stanziati specifici contributi volti al potenziamento della rete comunale e intercomunale di protezione civile. È necessario quindi un coordinamento trasversale tra le politiche di settore e quelle in materia di riordino territoriale. Le scelte normative che sono state compiute

attraverso l'adozione della L.R. 40/2001 sono il frutto di un intenso dibattito che ha attraversato gli anni '90 circa la necessità di individuare i livelli più adeguati per la gestione dei servizi locali.

La creazione di livelli ottimali, per la gestione sovracomunale di servizi è una scelta impegnativa ma indispensabile per garantire servizi più efficaci e più efficienti, in particolare quando si fa riferimento a comuni di piccole dimensioni, maggiormente colpiti dalle crescenti ristrettezze finanziari e dalla forte evoluzione del fabbisogno di servizi delle comunità locali.

Le ragioni della creazione di forme collaborative per la gestione dei servizi sono di tipo tecnico - produttivo (relative alle scelte di produzione), di tipo economico e finanziario (al fine di garantire una maggiore disponibilità e gestione di risorse) e legate al fattore della domanda di servizi (al fine di creare una soglia minima di domanda necessaria per l'attivazione di servizi).

La spinta normativa alla realizzazione di questa riforma dei servizi proviene dalla legislazione nazionale, che si propone di dar vita a un processo di decentramento amministrativo volto alla valorizzazione delle realtà locali. La più compiuta attuazione di questo processo si è avuta con la modifica del titolo V della costituzione che ha individuato nella sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza i principi della riforma istituzionale.

La L.R. 40 è volta in modo particolare alla concretizzazione del principio di adeguatezza (e quindi di conseguenza anche della sussidiarietà) individuando la soglia di 10.000 abitanti quale livello ottimale, adeguato per la gestione dei servizi: i comuni toscani che hanno una dimensione inferiore ai 10.000 abitanti, e quindi, in via presuntiva, non adeguata alla gestione di servizi e funzioni, stipulano precisi accordi per avviare una forma di collaborazione con altri comuni al fine di raggiungere tale soglia ottimale.

Nel periodo precedente all'emanazione della L.R. 40 erano già state avviate gestioni associate di servizi e funzioni. Si trattava però di casi sporadici che non facevano parte di un disegno di organizzazione ben definiti e strutturato come quello tracciato dalla legge 40. Un caso a parte è quello dei servizi idrici e di igiene urbana per i quali la riorganizzazione in ATO è sempre stata più avanzata, ma fa parte di un preciso progetto di riforma stabilito in altre normative di settore.

Nei primi due anni di attuazione della L.R. 40 si può sostenere che gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti.

Prima di tutto, sono stati istituiti 23 livelli ottimali, che superano la soglia dimensionale di 10.000 abitanti, rispettando la volontà degli amministratori locali ma al tempo stesso l'esigenza che potessero inserirsi in un tessuto territoriale già strutturato, quale quello degli ambiti territoriali che svolgono compiti di programmazione e organizzazione su più ampia scala. Si tratta delle comunità montane, dei SEL, molti dei quali coincidono anche solo in parte con i nuovi livelli ottimali e delle

Zone sociosanitarie, che vantano una più lunga esperienza nel campo della gestione associata dei servizi socioassistenziali.

In secondo luogo, come si è detto sono stati coinvolti in questo progetto di riorganizzazione, quelle realtà locali che richiedevano un'attenzione particolare: i comuni toscani di piccole dimensioni, in particolare quelli con meno di 3.000 abitanti, che sono il 75% di quelli presenti in Toscana, ma anche i comuni di dimensioni medio-piccole che sono circa il 60%. È nota infatti la relazione che sussiste tra dimensione demografica comunale e la numerosità dei servizi e l'efficienza ed efficacia nella gestione: la scarsa domanda di servizi costringe alla scelta tra la non attivazione di certi servizi o l'attivazione ma facendo ricadere però, costi troppo elevati sugli utenti.

Oggetto di particolare attenzione sono state anche le comunità montane: abbiamo visto infatti che le forme associative maggiormente coinvolta in questa prima fase di riorganizzazione dei servizi sono state proprio le comunità montane.

Quindici delle venti comunità presenti in Toscana hanno avviato nuovi servizi in forma associata, e hanno in tal modo dimostrato la loro capacità di porsi sia come enti volti alla promozione dei territori interessati da problematiche comuni legate alla presenza in territori montani o parzialmente montani sia come enti deputati alla gestione di servizi e funzioni comunali. Rispetto alle 202 gestioni associate costituite in Toscana nel 59% dei casi è stata delegata la comunità montana all'esercizio dei servizi e delle funzioni associate.

Le forme associative scelte per la gestione dei servizi associati sono in realtà più ridotte rispetto a quelle previste dalla legge: non sono stati previsti né consorzi, né unioni né fusioni. Mentre la fusione è una forma associata che non hai mai avuto molto successo, le unioni sono invece molto numerose in Italia (154 in tutto).

Possiamo quindi fare qualche osservazione riguardo agli enti associati fino ad oggi costituitisi in Toscana: le prime ad essere coinvolte sono state le forme associative già strutturate che potevano vantare un percorso associato avviato già da qualche.

È chiaro quindi che gli enti che avviato spontaneamente forme di collaborazione tecnico - gestionale sono avvantaggiati rispetto ad altri che non hanno questa esperienza: il discorso vale per le 15 comunità montane e per il circondario della Val di Cornia. Gli altri 6 enti associati si sono costituiti mediante convenzione. Si tratta di uno strumento molto flessibile che rappresenta il compromesso tra due esigenze: quella di evitare una duplicazione nella gestione di servizi e al tempo stesso quella di mantenere la titolarità in capo ai singoli enti senza dar vita a un soggetto autonomo.

Probabilmente non sono stati ancora superati del tutto i timori che molti amministratori locali hanno sempre dimostrato riguardo all'ipotesi di vedersi privati della propria autonomia nella gestione di un ente locale. Solo nel corso degli anni si potrà quindi stabilire se le forme associative abbiano costituito solo una situazione transitoria, volta a risolvere singole que-

stioni di gestione, magari solo per qualche anno, o piuttosto di forme di collaborazione strategiche, stabili e durature, capaci di esprimere una progettualità comune.

La reale capacità di questi enti associati di insediarsi sul territorio e di estendere la loro portata a un numero sempre maggiore di servizi e funzioni dipende quindi dalla loro capacità organizzativa. Un primo elemento per poter prevedere questa capacità è dato dalla creazione di una base giuridica comune data non solo da quanto riportato nelle convenzioni, ma anche dalla formazione di una base regolamentare comune a tutti gli enti del livello ottimale.

Dal punto di vista di servizi che i nuovi enti associati sono chiamati a gestire emerge in primo luogo un aspetto: il loro carattere multireferenziale. Gli enti hanno infatti iniziato a gestire in forma associata servizi in molteplici settori di intervento, dimostrando quindi di non avere limiti particolari. Lo stesso notevole incremento delle gestioni associate dalla prima fase di erogazione di contributi del 2002 alla seconda del 2003 ha interessato tutti i settori d'intervento. Naturalmente vi sono delle aree preferenziali, quali quella dei servizi di amministrazione generale (che contano 74 gestioni associate) del territorio (44 gestioni), dei servizi sociali, della gestione dei mattatoi, del difensore civico e dei canili (19 gestioni).

Se da una parte questa multireferenzialità rappresenta un fattore sicuramente positivo è anche vero però che questa "varietà" nelle tipologie di servizi da gestire non deve progredire a discapito dell'acquisizione di una maggiore "specificità" in certi settori di intervento.

Intendiamo dire che soltanto l'acquisizione in forma associata di tutti servizi o almeno della gran parte dei servizi attinenti un certo settore di intervento ad esempio di tutti i servizi attinenti la gestione del territorio) potrà consentire un'adeguata programmazione delle gestioni sul territorio associato.

In realtà, una specializzazione in settori di intervento è già stata conseguita in alcuni livelli ottimali: basti pensare per esempio, alla Val di Bisenzio che esercita 8 servizi (rispetto ai 15 previsti dalla L.R. 40) nel settore dell'amministrazione generale; alla Montagna fiorentina, al Mugello, alla Val di Cornia e alla Lunigiana che esercitano 4 servizi (rispetto ai 6 previsti dalla L.R. 40) relativi al territorio alla Amiata grossetana e al Casentino Sud che esercitano 7 servizi sociali (rispetto agli 8 previsti).

Un aspetto di generale importanza è il conseguimento di una razionalizzazione nell'uso delle risorse che permetta di destinare una parte aggiuntiva all'attivazione di nuovi servizi.

Il discorso vale particolarmente per i servizi meritori, in particolare quelli a domanda individuale, quelli cioè che risentono in maniera preponderante del fattore dimensionale degli enti locali: la spesa pro capite per questi servizi cresce significativamente al crescere della dimensione demografica del comune, poiché il numero di questi servizi è molto basso nei piccoli comuni.

Nella prima fase di attuazione della legge sono state attivate 153 gestioni associate relativamente a servizi indispensabili e 49 relativamente a servizi a domanda individuale. Tra questi primeggiano quelli rivolti agli stranieri e apoliti, alla gestione di biblioteche e musei e la fascia dei servizi sociali rivolta alle famiglie, all'infanzia, ai minori e agli anziani. Un incremento della qualità e della quantità di questi servizi rappresenta un valido antidoto al fenomeno dello spopolamento che ha interessato i piccoli comuni (specialmente, quelli montani) nel corso degli ultimi 10 anni.

Un ulteriore vantaggio della riorganizzazione dei servizi - già visibile - è l'attivazione di molte gestioni associate di servizi per così dire, innovativi, nel senso che non sono necessariamente presenti in tutti i comuni. Si tratta delle funzioni catastali, che sono state oggetto del decentramento amministrativo (che passano dall'ambito provinciale a quello comunale) attuato a partire dalla legge Bassanini (e che 11 enti associati hanno deliberato di gestire in forma associata).

Analogo discorso vale per le funzioni del difensore civico, attuato in forma associata da 6 enti associati. Figura non ancora presente in tutte le amministrazioni comunali ma necessaria a garantire la difesa del cittadino di fronte agli episodi di "cattiva amministrazione" e che proprio per le sue caratteristiche richiede una presenza che sia legata al territorio dell'amministrazione stessa. Infine, si ricordano le 9 gestioni associate avviate in materia di gestione del Suap che svolge un ruolo importante nel raccordo tra amministrazione e impresa.

In conclusione, i vantaggi che l'attivazione delle gestioni associate potrà apportare in termini di efficienza ed efficacia dei servizi saranno visibili in maniera più compiuta solo nel lungo periodo. L'esperienza fin qui maturata in questa fase di riorganizzazione della gestione dei servizi pubblici sul territorio toscano ha avuto un carattere sperimentale. Si potrà pertanto verificare la necessità di apportare delle modifiche al progetto di riorganizzazione fino ad oggi elaborato sulla base dei risultati che via via vengono rilevati nella gestione dei servizi da parte degli enti associati.

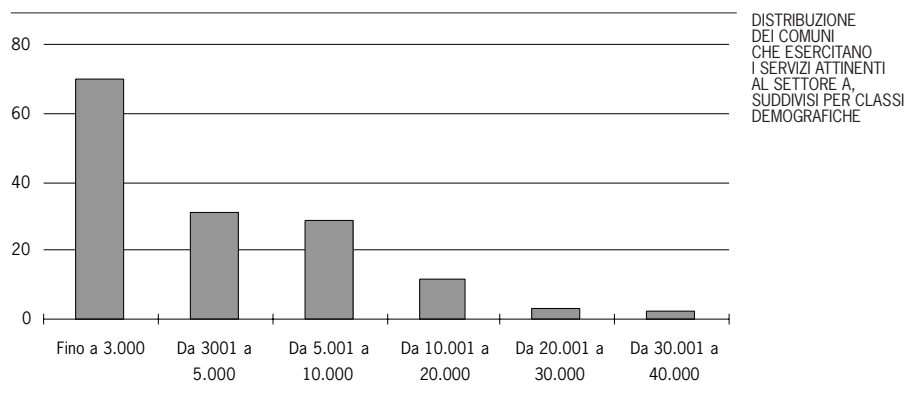
APPENDICE

Schede sui servizi/funzioni gestite in forma associata

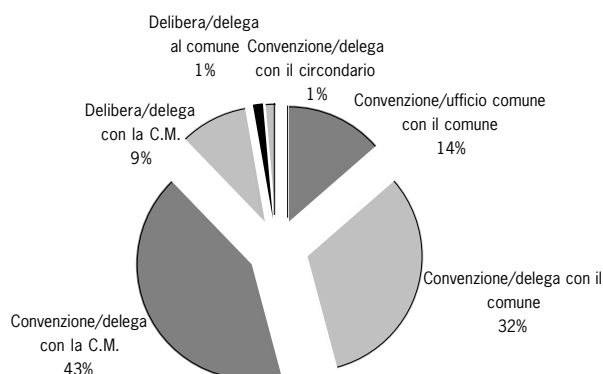
1. I SERVIZI INDISPENSABILI

1.1 Funzioni e servizi generali di amministrazione

	A2	A3	A4	A5	A7	A8	A10	A12	A13	A14	TOTALE	SCHEMA RIASSUNTIVO DEI SERVIZI GESTITI NELL'AREA A. AMMINISTRAZIONE GENERALE
Chianti senese	-	-	-	Si	-	Si	Si	Si	Si	-	5	SCHEMA RIASSUNTIVO DEI SERVIZI GESTITI NELL'AREA A. AMMINISTRAZIONE GENERALE
Amiata grossetana	-	-	Si	-	-	-	-	-	Si	-	2	
Crete senesi	Si	Si	Si	Si	-	Si	-	-	Si	-	6	
Alta Val di Cecina	-	-	-	Si	-	-	-	-	Si	-	2	
Bassa Val di Cecina	-	-	-	Si	-	-	-	-	-	-	1	
Val di Cornia	-	-	-	-	-	Si	-	-	-	-	1	
Val di Bisenzio	Si	Si	Si	Si	Si	-	Si	Si	Si	-	8	
Colline Metallifere	-	-	-	-	-	Si	-	Si	-	Si	3	
Cetona	Si	Si	Si	Si	-	Si	-	-	-	Si	6	
Lunigiana	-	-	-	Si	-	Si	Si	-	-	-	3	
Val di Merse	-	-	-	Si	-	Si	Si	-	-	-	3	
Casentino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Si	1	
Valtiberina	-	-	-	Si	-	-	-	-	-	Si	2	
Montagna fiorentina	-	-	-	Si	-	-	-	-	-	Si	2	
Casentino Sud	-	-	-	Si	-	-	-	-	Si	-	2	
Amiata Val d'Orcia	-	-	-	Si	-	-	Si	-	Si	-	3	
Mugello	-	-	-	Si	-	-	-	-	-	-	1	
Media Valle del Serchio	-	-	Si	Si	-	Si	-	-	Si	-	4	
Garfagnana Nord	Si	-	-	Si	-	Si	-	-	Si	Si	5	
Garfagnana Sud	Si	-	-	Si	-	Si	-	-	Si	Si	5	
Colline del Fiora	-	-	-	Si	-	Si	-	-	-	-	2	
Val di Chiana senese	-	-	-	-	-	Si	-	-	Si	-	2	
Valdera	-	-	Si	Si	-	Si	-	-	Si	Si	5	
TOTALE	5	3	6	18	1	13	5	3	12	8		



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEI SERVIZI ATTINENTI
AL SETTORE A

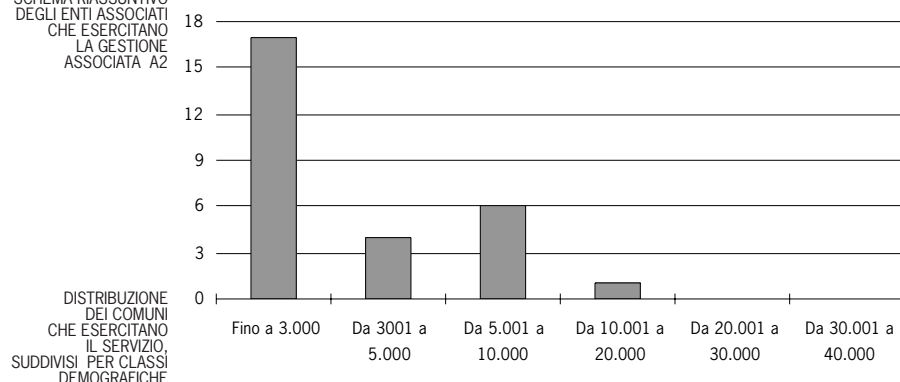


A2
Gestione associata
del personale:
reclutamento e
concorsi

Il servizio A2 rappresenta uno dei 3 servizi dedicati alla gestione associata del personale, con riguardo all'aspetto del reclutamento del personale e dei concorsi. Con questo servizio si volevano pertanto accorpere le funzioni relative alla definizione del piano occupazionale, all'indizione dei bandi e allo svolgimento delle selezioni. Dei 23 enti associati costituitisi, che hanno fatto richiesta di contributo soltanto 5 hanno deliberato di gestire in forma associata questo servizio. Di questi cinque, tre sono comunità montane.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535.47	22.505	2002	Convenzione/delega con il comune di Monteroni d'Arbia
Val di Bisenzio	3	192.45	17.406	2002	Convenzione/ufficio comune con il comune di Vaiano
Garfagnana Nord	8	280.64	13.854	2002	Convenzione/ufficio comune con il comune di Camporgiano
Garfagnana Sud	7	190.98	15.126	2003	Convenzione/delega con il comune di Galliciano
Cetona	5	432.42	29.972	2002	Convenzione/delega con la C.M.
TOTALE	28	1631,96	98.863		

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A2



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

Convenzione/ufficio comune con il comune	2
Convenzione/delega con il comune	2
Convenzione/delega con la C.M.	1

La gestione associata in questione coinvolge, nell'intero territorio toscano, circa 100.000 abitanti per un totale di 28 comuni (una media di 5,6 comuni per livello ottimale). Un elemento positivo è che questa gestione associata coinvolge ben 17 degli attuali 92 comuni con meno di 3.000, che sono quelli che generalmente devono sopportare costi di gestione più elevati.

Le gestioni sono state avviate a fine 2002, tranne che per la Garfagnana Sud, che ha avviato la gestione associata nel 2003.

Gli enti associati hanno provveduto all'uniformazione di regolamenti e all'adozione di una modulistica comune. Non ci sono tuttavia ancora informazioni precise circa le procedure di concorso attivate o in corso di attivazione a livello di ente associato. Dall'avvio della gestione associata gli enti hanno potuto immediatamente constatare una riduzione dei tempi di espletamento delle procedure di selezione e la possibilità di usufruire di graduatorie disponibili in tutti gli enti, al fine di ricorrere in tempi rapidi a sostituzioni di personale o al potenziamento del personale degli uffici.

Rientrano in questa gestione associata tutte le attività relative al trattamento giuridico ed economico del personale: dalla verifica delle presenze, alla tenuta dei fascicoli personali, ai provvedimenti sullo stato giuridico, alla predisposizione delle buste paga e delle denunce agli enti previdenziali.

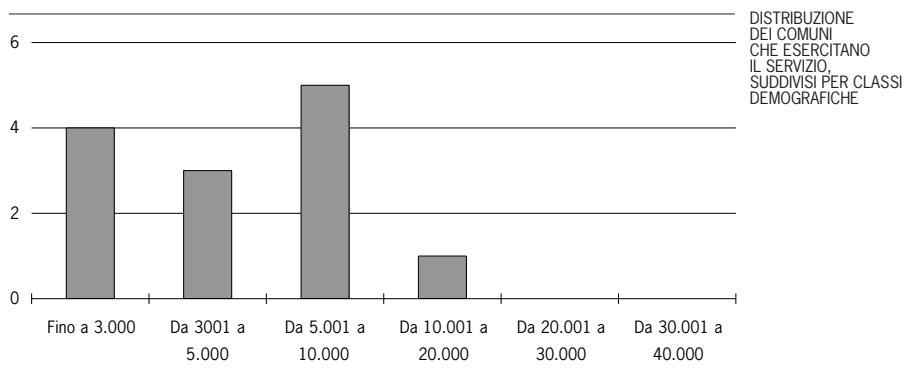
Dei 9 enti associati che esercitano in forma associata questi servizi, quattro sono comunità montane.

Tre di questi enti si occupano sia del trattamento economico che giuridico del personale: Crete senesi, Val di Bisenzio, Cetona. Le Crete senesi hanno costituito, a tale finalità, un ufficio associato che si occupa di entrambe i servizi. Gli altri 3 enti si occupano invece soltanto della gestione economica del personale (Media Valle del Serchio, Amiata grossetana, Valdera).

A3 e A4
Gestione associata
del personale:
trattamento
giuridico ed
economico

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A3

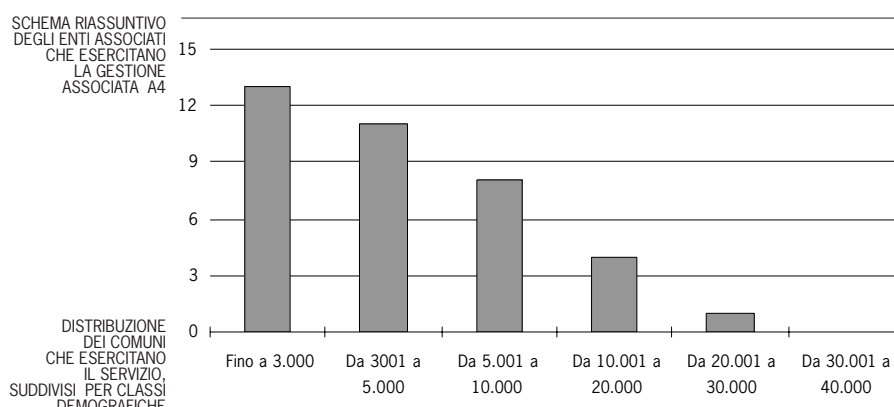
livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega con il comune di S. Giovanni d'Asso
Val di Bisenzio	3	192,45	1.406	2002	Convenzione/ufficio comune con il comune di Vaiano
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convenzione/delega con la C.M.
TOTALE	13	1.160,34	69.883		



Convenzione/delega con il comune	1
Convenzione/ufficio comune con il comune	1
Convenzione/delega con la C.M.	1
Convenzione/delega con il comune	1

FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535.47	22.505	2002	Convenzione/delega con il comune di S. Giovanni d'Asso
Val di Bisenzio	3	192.45	17.406	2002	Convenzione/ufficio comune con il comune di Vaiano
Amiata grossetana	8	706.39	19.253	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Cetona	5	432.42	29.972	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Media Valle del Serchio	4	207.25	22.715	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Valdera	13	594.92	93.729	2003	Convenzione/delega con il comune di Palaia
TOTALE	38	2.668,9	205.580		



FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO	Convenzione/delega con il comune	2
	Convenzione/ufficio comune con il comune	1
	Convenzione/delega la C.M.	3
	Convenzione/delega con il comune	2

A5
*Gestione associata
relazioni sindacali
e sviluppo
risorse umane*

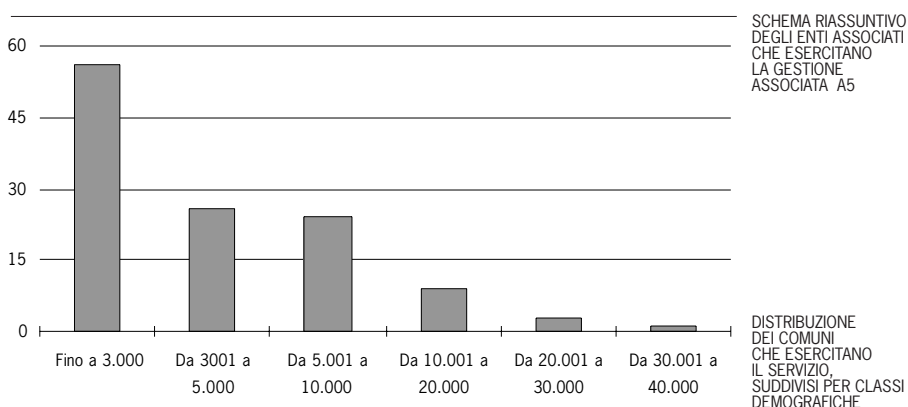
Questo servizio comprende, in realtà, due funzioni diverse: una relativa alle relazioni sindacali, volta alla predisposizione e alla stipula di accordi, alla gestione di convocazioni e incontri, alla predisposizione dei verbali; l'altra, relativa alla formazione professionale (predisposizione del piano formativo, organizzazione e gestione di corsi di formazione).

Gli enti associati potevano scegliere se gestire una sola di queste funzioni o entrambe: in realtà, soltanto 3 enti associati (le comunità montane della Val di Bisenzio, Amiata senese e Val di Merse) le esercitano entrambe; i restanti 15 enti associati esercitano in forma associata soltanto le funzioni relative alla formazione professionale.

Questo servizio è il più gestito tra i 40 servizi per i quali la L.R. 40 prevedeva lo stanziamento di contributi: coinvolge 18 livelli associati, 13 dei quali sono comunità montane, per un totale di 119 comuni, 56 di piccolissime dimensioni (al di sotto dei 3.000 abitanti).

Gli enti associati stanno attualmente provvedendo ad una ricognizione del fabbisogno formativo dei comuni associati e all'elaborazione del piano formativo comune, eventualmente prevedendo lo svolgimento di una gara per l'individuazione di una società che dovrà occuparsi della formazione.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega con il comune di Monteroni d'Arbia
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2003	Convenzione/delega con il comune di Barga
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Delibera/delega con la C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Delibera/delega con la C.M.
Chianti senese	4	486,03	14.198	2003	Convenzione/delega con il comune di Radda in chianti
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Lunigiana	12	718,16	45.552	2003	Convenzione/delega con la C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega con il comune di borgo san Lorenzo
Colline del Fiora	4	923,11	19.306	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Bassa Val di Cecina	10	600,52	76.451	2002	Convenzione/delega con il comune di Cecina
Alta Val di Cecina	5	822,9	22.763	2003	Convenzione/delega con la C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega con la C.M.
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/delega con il comune di Reggello
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
Valdera	13	594,92	93.729	2003	Convenzione/delega con il comune di Pontedera
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2002	Convenzione/ufficio comune con il comune di Vaiano
Amiata senese	7	797,24	20.373	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Val di Merse	6	790,97	17.533	2002	Convenzione/delega con la C.M.
TOTALE	119	10.165,94	587.364		



Convenzione/delega con il comune	9
Delibera/delega con la C.M.	2
Convenzione/delega con la C.M.	5
Convenzione/ufficio comune con il comune	2

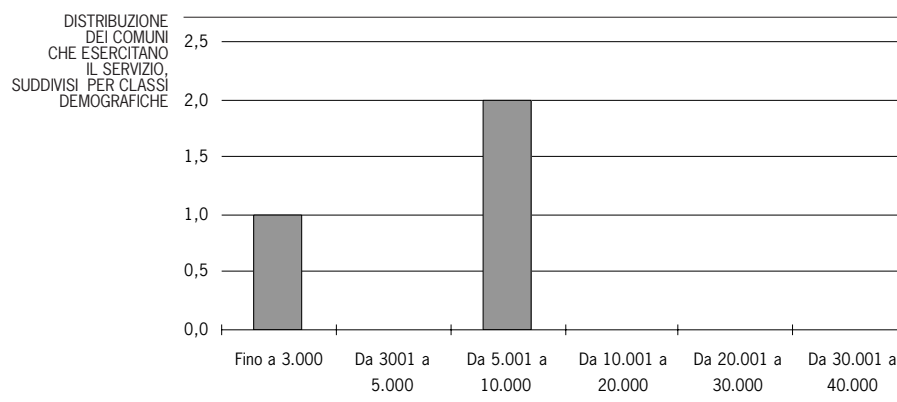
FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

Le funzioni relative all'avvio di procedure uniche per l'appalto dei lavori e per le forniture di servizi sono, quelle meno esercitate in forma associata poiché riguardano la sola Val di Bisenzio.

*A7
Gestione associata
di appalti di lavori,
forniture di servizi*

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2003	Convenzione/delega alla C.M.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A7



A8
Gestione associata
del servizio
statistico

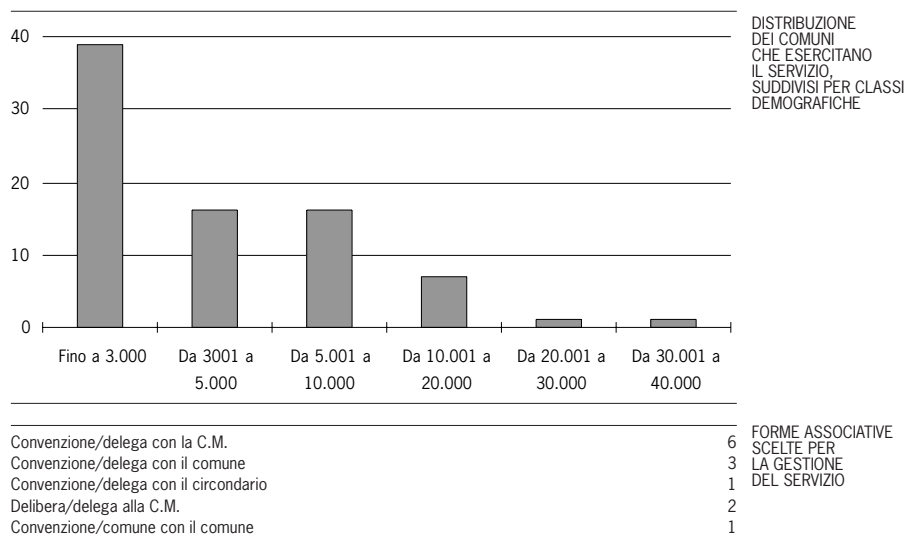
Il servizio statistico è uno di quelli maggiormente gestiti in forma associata, interessando 13 livelli ottimali, 7 dei quali sono comunità montane.

Gli enti associati potevano scegliere se gestire il servizio secondo un livello minimo, medio o massimo di integrazione, differenziato in base alle funzioni da svolgere in forma associata. Soltanto un livello ottimale tra quelli coinvolti (Media Valle del Serchio) ha deciso di esercitare il servizio ricorrendo a un livello avanzato di integrazione che prevede la creazione di un sistema informativo - statistico dei comuni associati. Attualmente, non tutti i comuni sono dotati delle risorse umane e materiali per poter acquisire e rielaborare le informazioni necessarie per la conoscenza del proprio territorio. La gestione associata consente, anche nei comuni più piccoli, di soddisfare le esigenze conoscitive tese alla cura degli interessi della collettività, rendendo più adeguate ed efficienti le azioni svolte da tutti gli enti locali e consente di migliorare la programmazione territoriale e socioeconomica, grazie alla possibilità di disporre di professionalità più qualificate che, altrimenti, un singolo comune non sarebbe in grado di garantirsi per problemi di costo.

Dall'avvio della gestione associata gli enti associati stanno provvedendo ad una ricognizione della qualità e sulla quantità dei dati statistici disponibili a livello dei singoli comuni con l'obiettivo di creare un archivio dei dati raccolti per far fronte alle esigenze informative delle amministrazioni.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A8

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Merse	6	790,97	17.533	2003	Convenzione/delega con la C.M.
Chianti senese	4	486,03	14.198	2002	Convenzione/delega con il comune di Castellina in chianti
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Lunigiana	12	718,16	45.552	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Colline Metallifere	4	778,94	20.475	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Colline del Fiora	4	923,11	19.306	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Val di chiana senese	3	201,06	20.328	2003	Convenzione/delega con il comune di Trequanda
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega con il comune di Asciano
Val di Cornia	5	366,22	56.450	2003	Convenzione/delega con il circondario
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Delibera/delega alla C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Delibera/delega alla C.M.
Valdera	13	594,92	93.729	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Pontedera
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2002	Convenzione/delega con la C.M.
TOTALE	80	6.506,17	391.743		

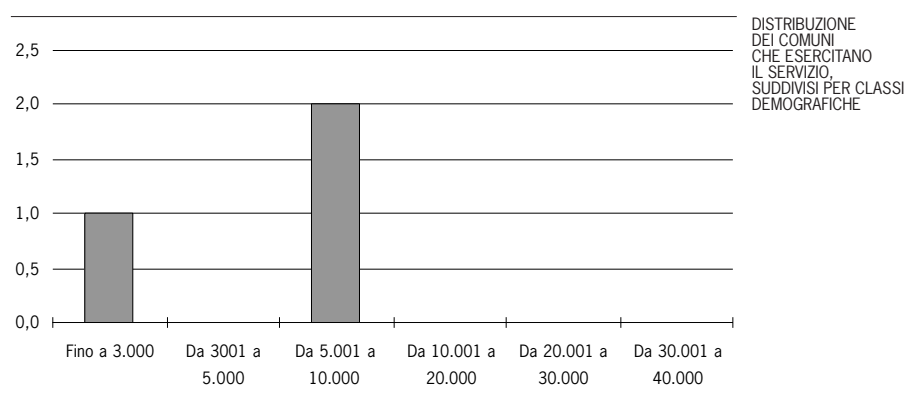


Le funzioni di controllo interno sono esercitate in forma associata in 5 livelli ottimali e attengono al controllo sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla regolarità e sulla correttezza dell'azione amministrativa, sulla verifica dell'efficacia, efficienza e economicità dell'azione amministrativa sull'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e dei programmi. L'avvio della gestione associata ha portato all'elaborazione di un sistema omogeneo di controllo valido su tutto il territorio associato e all'adozione di regolamenti comuni.

A10
Gestione associata
controllo interno

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A10

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Chianti senese	4	486,03	14.198	2003	Convenzione/delega con il comune di Castelnuovo Berardenga
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2003	Delibera/delega al comune di Vaiano
Amiata Val d'Orcia	7	797,24	20.373	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Lunigiana	12	718,94	45.552	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Val di Merse	6	790,97	17.533	2002	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	32	2.985,63	115.062		



FORME ASSOCIATIVE	Convenzione/delega con il comune	1
SCELTE PER LA GESTIONE	Delibera/delega al comune	1
DEL SERVIZIO	Convenzione/delega alla C.M.	3

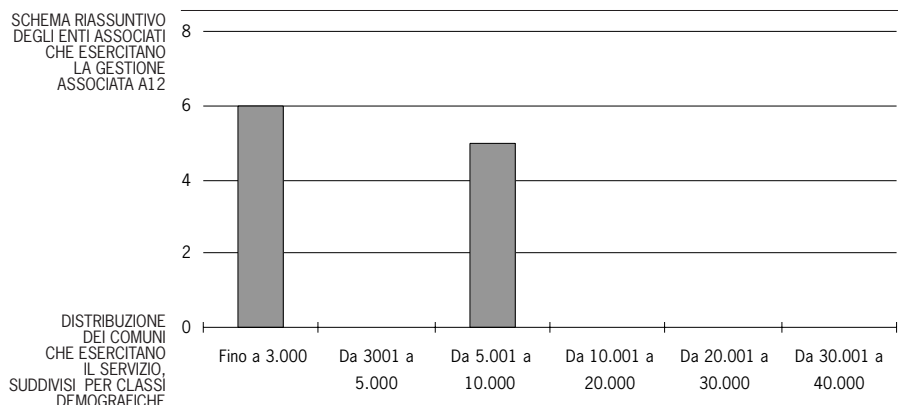
Gli enti associati stanno provvedendo ad effettuare un'analisi finanziaria dei conti consuntivi degli enti associati, in particolare attraverso la costruzione di indici di bilancio che permettono di dare un quadro delle strategie adottate dai comuni. Le maggiori difficoltà riscontrate consistono comunque nella difficoltà di diffondere all'interno della struttura organizzativa la mentalità del controllo di gestione.

A12 *Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico*

Questo servizio impegna un numero limitato di enti associati: 3 in tutto, di cui 2 comunità montane.

Con l'avvio della gestione associata è emersa negli enti la necessità di costruire una banca dati che raccogliesse in maniera omogenea tutti i dati relativi ai servizi dei singoli comuni al fine di fornire ai cittadini una mappatura precisa dei servizi esistenti e di mettere queste informazioni a disposizione dei cittadini sul sito Internet. Le maggiori criticità hanno riguardato pertanto le difficoltà di coordinamento della struttura organizzativa dell'ufficio associato.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Bisenzio	3	17.406	192,45	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Chianti senese	4	14.198	486,03	2002	Convenzione/delega con il comune di Castelnuovo Berardenga
Colline Metallifere	4	20.475	778,94	2002	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	11	52.079	1.457,42		



FORME ASSOCIATIVE	Convenzione/delega alla C.M.	2
SCELTE PER LA GESTIONE	Convenzione/delega con il comune	1
DEL SERVIZIO		

A13 *Gestione associata ISEE*

La gestione associata dell'indicatore della situazione economica equivalente è uno dei servizi più gestiti in forma associata, impegnando 12 enti associati.

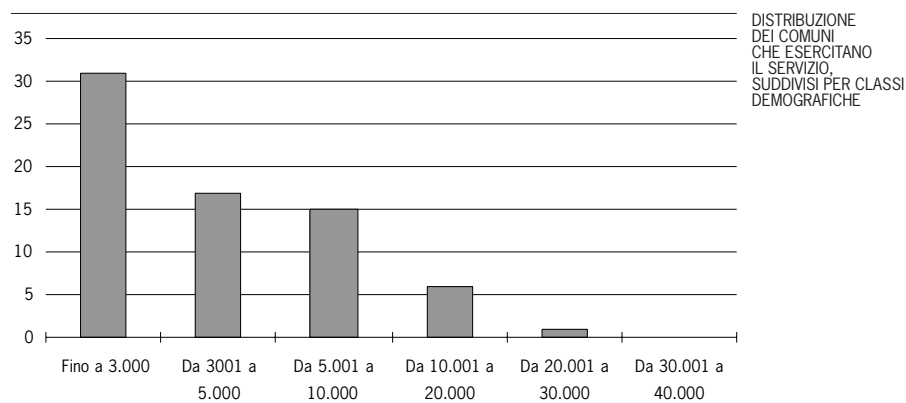
L'attivazione del servizio in forma associata è ancora in una fase preliminare di organizzazione. Gli enti potevano scegliere se riceve-

re le dichiarazioni direttamente o attivare convenzioni con i centri di assistenza fiscale, con l'INPS o con il Ministero dell'economica e delle finanze. Molti comuni, ancor prima della gestione associata, si erano avvalsi dei CAAF per la compilazione dei modelli per la certificazione e stanno attualmente portando a termine la predisposizione di una convenzione unica per il livello ottimale con tutti i CAAF della zona (soltanto l'Amiata Val d'Orcia e il Chianti senese sembrano non aver seguito questa strada). L'obiettivo è comunque quello di offrire un servizio omogeneo sull'intero territorio, mediante la standardizzazione delle procedure e della modulistica ed estendere i servizi ai cittadini, che potranno presentare i modelli indistintamente presso ogni amministrazione; migliorare la qualità dei servizi, aumentando i livelli di erogazione agli utenti in termini di riduzione dei tempi di evasione delle pratiche.

A seguito dell'avvio della gestione associata dell'ISEE sono state attivate in tutti gli enti associati una serie di procedure organizzative volte a creare un lavoro di raccordo e di coordinamento con i comuni nei rapporti con i CAAF e l'INPS.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A13

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega con il comune di Buonconvento
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2003	Convenzione/delega con il comune di Cantagallo
Amiata Val d'Orcia	7	797,24	20.373	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2002	Convenzione/delega con il comune di Coreglia Antelminelli
Garfagnana Sud Garfagnana	7	190,98	15.126	2003	Convenzione/delega con il comune di Castelnuovo
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Chianti senese	4	486,03	14.198	2002	Convenzione/delega con il comune di Gaiole in chianti
Alta Val di Cecina	5	822,90	22.763	2003	Convenzione/delega con il comune di Volterra
Val di Chiana senese	3	201,06	20.328	2003	Convenzione/delega con il comune di Sinalunga
Casentino	8	701,09	25.793	2003	Convenzione/delega con la C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
Valdera	13	594,92	93.729	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Pontedera
TOTALE	70	5.672,64	306.466		



Convenzione/delega con il comune	7	FORME ASSOCIATIVE
Convenzione/delega con la C.M.	3	SCELTE PER
Convenzione/ufficio comune con il comune	2	LA GESTIONE DEL SERVIZIO

A14
*Gestione associata
dei servizi di
innovazione
amministrativa*

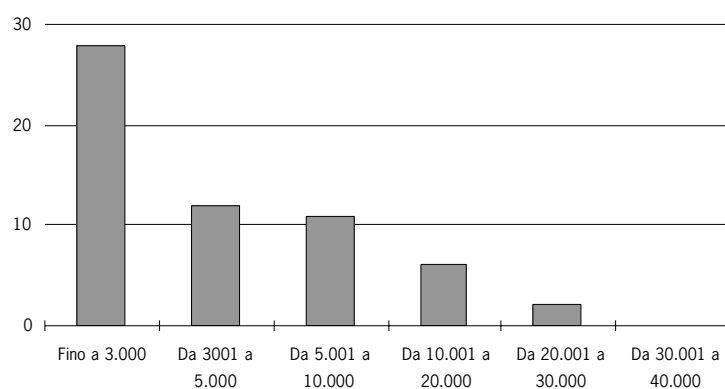
Rispetto alle funzioni di innovazione amministrativa, che sono quelle che presentano maggiori difficoltà per i piccoli comuni in ragione del loro elevato contenuto tecnologico, la gestione associata può ottenere concrete possibilità di sviluppo. Le funzioni che afferiscono a questo servizio sono molte e gli enti associati potevano scegliere se esercitare in forma associata 3 o più di queste, ricevendo però un minore o maggiore punteggio ai fini del raggiungimento del punteggio minimo necessario per ottenere i contributi economici stanziati. Dei 7 livelli ottimali che hanno iniziato la gestione associata, 6 corrispondono a una comunità montana alla quale hanno attribuito la gestione del servizio.

Le prime attività sono in corso di progettazione ma gli enti associati si stanno comunque muovendo per la realizzazione di progetti di E - government locali o realizzati in adesione a ulteriori progetti avviati da altri comuni o dalla regione (il Cetona partecipa al progetto E- Toscana, mentre la Montagna fiorentina al progetto E- Firenze). I livelli ottimali in cui è suddivisa la Garfagnana hanno inoltre introdotto la firma digitale per l'autenticazione dei documenti elettronici mentre il Cetona e la Valdera la stanno introducendo in via sperimentale.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA A14

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Delibera/delega alla C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Delibera/delega alla C.M.
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Colline Metallifere	4	778,94	20.475	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino	8	701,09	25.793	2003	Delibera/delega alla C.M.
Valdera	13	594,92	93.729	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Pontedera
TOTALE	59	4.208,29	284.921		

DISTRIBUZIONE
DEI COMUNI
CHE ESERCITANO
IL SERVIZIO,
SUDDIVISI PER CLASSI
DEMOGRAFICHE



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

Delibera/delega alla C.M.	3
Convenzione/delega alla C.M.	4
Convenzione/ufficio comune con il comune	1

1.2

Funzioni e servizi attinenti al territorio

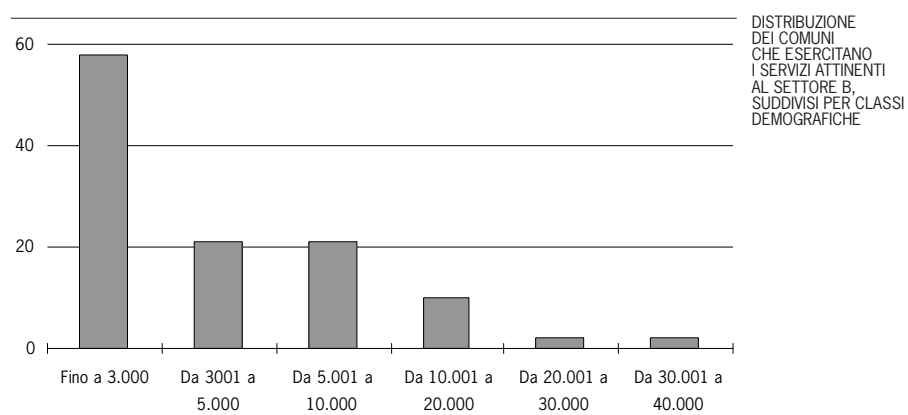
Questa area comprende tutte le funzioni e i servizi attinenti al territorio, dalla valutazione di impatto ambientale, alle competenze in materia di urbanistica ed edilizia residenziale pubblica, alla gestione del SIT e del catasto.

I servizi di questa area sono gestiti in forma associata da 18 enti associati, 8 dei quali corrispondono al territorio di una comunità montana.

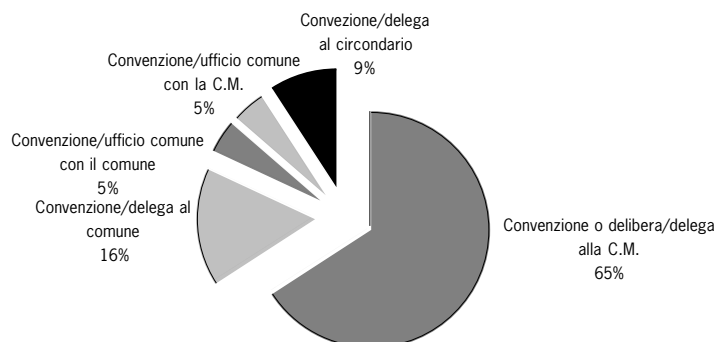
Quattro di questi enti associati (Val di Cornia, Lunigiana, Mugello, Montagna fiorentina) si trovano a gestire in forma associata quasi tutte le funzioni attinenti al territorio (4 sulle 6 previste).

L'unica funzione che ogni comune ha deciso di continuare a gestire singolarmente, senza cioè ricorrere a una organizzazione associata, è quella relativa all'edilizia residenziale pubblica. Una gestione associata avrebbe anche in questo caso portato alla promozione di più incisive politiche nel settore abitativo, tramite il monitoraggio del fabbisogno abitativo su più ampia scala e la conseguente predisposizione di piani di intervento integrato.

	B1	B2	B4	B5	B6	TOTALE	SCHEMA RIASSUNTIVO DEI SERVIZI GESTITI NELL'AREA B. GESTIONE DEL TERRITORIO
Alta Val di Cecina	Si	-	Si	-	-	2	
Val di Cornia	Si	Si	-	Si	Si	4	
Val di Bisenzio	Si	-	Si	-	Si	3	
Chianti senese	Si	Si	-	-	-	2	
Cetona	Si	-	Si	-	-	2	
Lunigiana	Si	-	Si	Si	Si	4	
Val di Merse	Si	-	Si	-	-	2	
Bassa Val di Cecina	Si	Si	-	-	Si	3	
Valtiberina	Si	-	Si	-	-	2	
Mugello	-	Si	Si	Si	Si	4	
Montagna fiorentina	-	Si	Si	Si	Si	4	
Casentino	-	-	Si	-	Si	2	
Amiata Val d'Orcia	-	-	Si	-	Si	2	
Media Valle del Serchio	-	-	Si	-	-	1	
Garfagnana Nord	-	-	Si	-	Si	2	
Garfagnana Sud	-	-	Si	-	Si	2	
Colline del Fiora	-	-	Si	-	-	1	
Val di Chiana senese	-	-	Si	-	Si	2	
TOTALE	9	5	15	4	11		



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEI SERVIZI ATTINENTI
AL SETTORE B

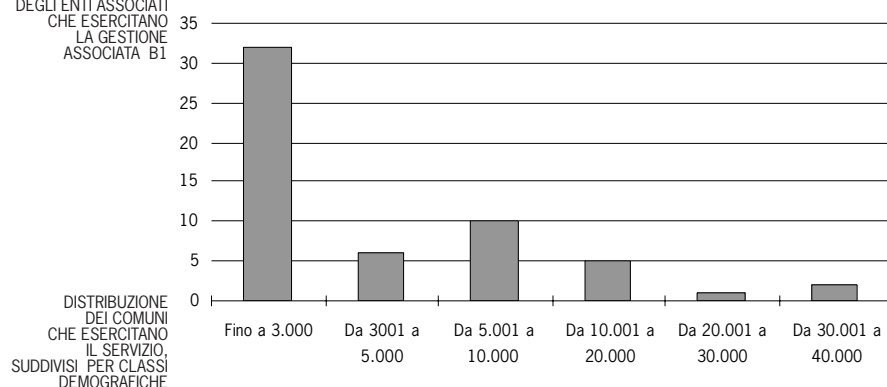


B1
*Gestione associata
delle funzioni di
competenza dei
comuni relativa
alla valutazione di
impatto ambientale*

Sono in tutto 9 gli enti associati che hanno deciso di esercitare in modo associato le funzioni relative alla valutazione di impatto ambientale attribuite ai comuni. Quattro di questi sono comunità montane, uno è un circondario (Val di Cornia). Gli altri comuni si sono associati mediante lo strumento della convenzione.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Cornia	5	366,22	56.450	2002	Convezione/delega al circondario
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2003	Convezione/delega alla C.M.
Chianti senese	4	486,03	14.198	2003	Convezione/delega al comune di Gaiole in Chianti
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convezione/delega alla C.M.
Lunigiana	12	718,16	45.552	2002	Convezione/delega alla C.M.
Val di Merse	6	790,97	17.533	2003	Convezione/delega al comune di Sovicille
Bassa Val di Cecina	10	600,52	76.451	2002	Convezione/ufficio comune al comune di Rosignano Marittimo
Alta Val di Cecina	5	822,9	22.763	2003	Convezione/delega alla C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convezione/delega alla C.M.
TOTALE	57	5.082,50	309.743		

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA B1



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

Convezione/delega alla C.M.	5
Convezione/delega al comune	2
Convezione/ufficio comune con il comune	1

La gestione associata di questa funzione coinvolge 57 comuni in tutta la Toscana, più della metà dei quali sono comuni di piccolissime dimensioni (al di sotto dei 3.000 abitanti). Questo è un dato positivo, viste le più grosse difficoltà dei piccoli comuni di gestire procedure come quelle di V.I.A. che richiedono adeguate professionalità e specializzazioni nel campo delle procedure ambientali.

La gestione associata del servizio permetterà quindi non solo di garantire l'apporto di una struttura operativa specializzata per il reperimento delle professionalità necessarie ma anche di realizzare politiche territoriali omogenee grazie all'avvio di una unica struttura che si occupa di tutti gli adempimenti relativi all'avvio delle procedure e alla fase istruttoria, coinvolgendo tutti i livelli amministrativi e istituzionali competenti.

Gli enti hanno variamente proceduto alla gestione delle funzioni di V.I.A. mediante delega o convenzione a uno dei comuni o alla comunità montana o al circondario di appartenenza.

Soltanto il livello ottimale della Bassa Val di Cecina ha deciso di costituire un ufficio comune, operativo per tutte le amministrazioni locali della Bassa Val di Cecina, salvo poi rimettere la potestà di determinazione (il singolo provvedimento di V.I.A.) in capo a ogni singolo comune. È evidente come in questo caso mentre, da una parte, si siano colti gli aspetti positivi dell'associazionismo, che offre la concreta possibilità di mettere insieme comuni risorse con i conseguenti vantaggi che ne derivano in termini di qualità del servizio e di ottimizzazione dei costi, dall'altra, si voglia garantire il permanere dell'espressione politica in capo a ogni singola amministrazione.

Riveste un'importanza più limitata l'esercizio associato delle funzioni di urbanistica e la gestione del SIT e della cartografia, poiché ridotto è il numero di enti associati coinvolti in questa gestione e ridotto, conseguentemente, è il numero di comuni toscani che ne potranno beneficiare.

Sono soltanto 5 in tutta la Toscana gli enti associati che hanno deciso di esercitare in comune le funzioni relative all'urbanistica: due comunità montane, un circondario e due enti convenzionati.

Oltretutto, le funzioni associate sono limitate alla sola elaborazione e gestione del regolamento edilizio, eccetto che per la Val di Cornia.

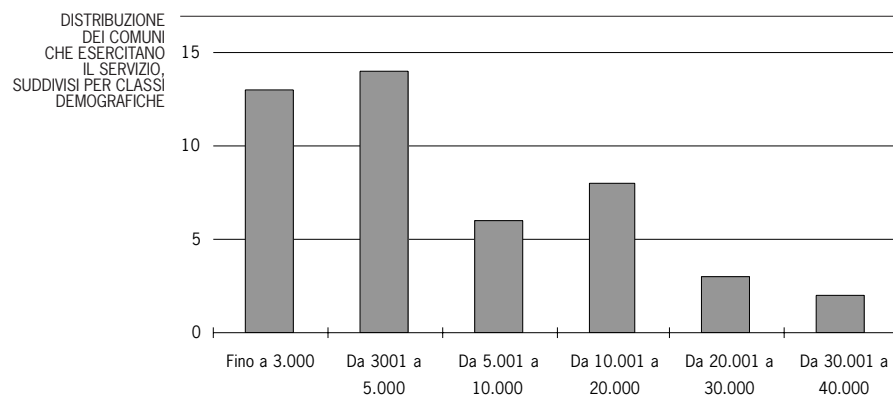
L'esercizio associato coinvolge in questo caso soltanto 35 comuni. Esiguo fra questi è anche il numero di comuni "piccolissimi" (solo 13).

Essendo l'esercizio associato, come accennato, limitato alla sola uniformazione dei regolamenti dei singoli comuni, non potrà apportare i vantaggi conseguenti alla estensione degli strumenti di pianificazione territoriale a tutto il livello ottimale (grazie alla elaborazione di un unico piano regolatore generale e dei relativi piani attuativi), che restano pertanto limitati al solo territorio comunale. Gli enti associati stanno comunque procedendo all'uniformazione dei regolamenti edilizi dei singoli comuni.

B2
Gestione associata
urbanistica

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA B2

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Chianti senese	4	486,03	14.198	2002	Convenzione/delega al comune di Castelnuovo Berardenga
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Bassa Val di Cecina	10	600,52	76.451	2002	Convenzione/ufficio comune al comune di Rosignano Marittimo
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Val di Cornia	5	366,22	56.450	2002	Convenzione/delega al circondario
TOTALE	35	3.135,96	261.285		



FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO	Convenzione/delega alla C.M.	2
	Convenzione/delega al comune	1
	Convenzione/ufficio comune con il comune	1
	Convenzione/delega con il circondario	1

Soltanto la Val di Cornia ha scelto di svolgere tutte le funzioni inerenti l'urbanistica (oltre alle collegate funzioni inerenti il SIT e la cartografia). La diversa scelta politica operata dal circondario è maggiormente comprensibile se si considera che i comuni che ne fanno parte vantano una esperienza di cooperazione che va avanti ormai da quasi trent'anni, a partire dalle associazioni intercomunali avviate in Toscana con la L. 37/79. L'ufficio comprensoriale della Val di Cornia sta pertanto procedendo all'elaborazione del piano regolatore generale, dei piani attuativi e del regolamento edilizio.

Per la gestione delle funzioni in questione, gli enti associati hanno preferito delegare mediante convenzione un altro comune appartenente al livello ottimale. Soltanto la Bassa Val di Cecina ha scelto di costituire un ufficio comune.

Attualmente gli enti associati stanno provvedendo all'elaborazione di un regolamento edilizio unico.

B4
*Gestione associata
protezione civile*

Sono 14 gli enti associati che hanno deciso di gestire in comune le funzioni di protezione civile, 11 dei quali sono comunità montane. Si tratta quindi della funzione maggiormente gestita in forma associata, dopo quella attinente alle relazioni sindacali e allo sviluppo delle risorse umane, poiché coinvolge 96 comuni, la metà dei quali (47) di dimensioni demografiche molto piccole (al di sotto dei 3.000 abitanti).

Per quanto riguarda le scelte relative alla forma associativa gli enti associati hanno preferito delegare a un altro ente le funzioni associate mediante convenzione (principalmente alla comunità montana di appartenenza). Soltanto la Montagna fiorentina ha scelto di costituire un ufficio comune presso la comunità stessa.

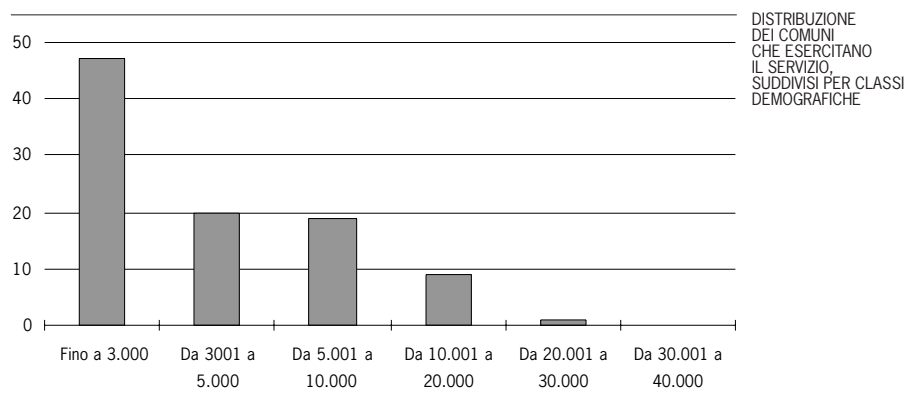
Tutti gli enti associati si sono già comunque dotati di questo ufficio comune e hanno già proceduto o comunque stanno procedendo alla redazione del piano intercomunale di protezione civile (escluso il Cetona). Molti di essi stanno procedendo all'elaborazione del piano di emergenza (Casentino, Alta Val di Cecina, Amiata Val d'Orcia, Media Valle del Serchio, Garfagnana, Lunigiana, Val di Merse, Val di Chiana senese). Nove dei 14 enti associati hanno inoltre in atto ac-

cordi stipulati con le associazioni di volontariato per lo svolgimento di attività di protezione civile, per le quali possono partecipare all'assegnazione delle risorse stanziare dal fondo regionale di protezione civile, al pari dei comuni. Nel primo periodo di gestione associata, tutti gli enti associati si stanno attivando per la realizzazione del centro intercomunale di protezione civile, ed alcuni lo hanno già realizzato (Colline del Fiora, ad esempio) comprensivo della sala operativa comune, nonostante si le difficoltà che alcuni enti associati lamentano, dovute alla resistenza da parte di alcuni attori locali di protezione civile all'integrazione con la struttura associata aggravate dalla carenza di mezzi e di personale.

Gli enti associati hanno comunque potuto già usufruire del vantaggio di poter raggruppare e tenere sotto controllo tutte le informazioni contenute nei vari piani comunali di protezione civile e di poter già intercambiare i mezzi e le risorse umane a disposizione dell'ente associato per poter fronteggiare anche le piccole situazioni di emergenza.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE B4

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Amiata senese	7	797,24	20.373	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2002	Convenzione/delega al comune di Borgo a Mozzano
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Lunigiana	12	718,16	45.552	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Mugello	9	9	1.126,72	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Colline del Fiora	4	923,11	19.306	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Val di Merse	6	790,97	17.533	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Alta Val di Cecina	5	822,90	22.763	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Val di Chiana senese	3	201,06	20.328	2003	Convenzione/delega al comune di Sinalunga
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/ufficio comune alla C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	96	8.614,29	414.325		



Convenzione/delega alla C.M.	11	FORME ASSOCIATIVE
Convenzione/delega al comune	2	SCELTE PER
Convenzione/ufficio comune con la C.M.	1	LA GESTIONE DEL SERVIZIO

B5
Gestione associate
SIT e cartografia

Limitata è l'estensione dei servizi di gestione associata del SIT e della cartografia. Soltanto 4 enti associati hanno deciso di svolgere questa funzione. È da notare che si tratta di enti che già svolgono le altre principali funzioni relative al territorio nella consapevolezza che di fronte alla necessità di gestire una quantità sempre più consistente di informazioni relative al territorio sia necessario dotarsi di un sistema informativo a livello sovracomunale.

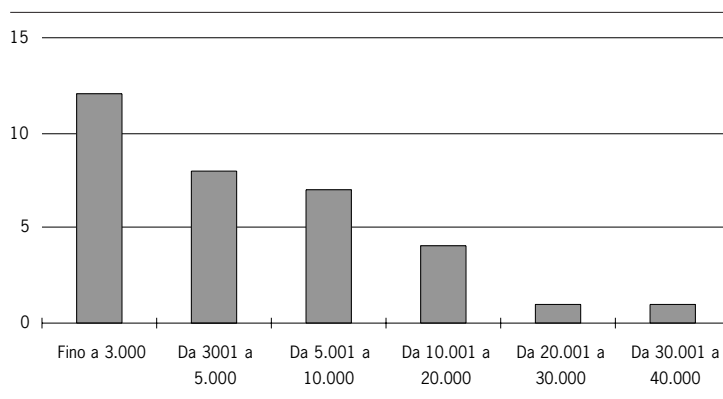
Tutti gli enti associati hanno scelto lo strumento della delega per la creazione dell'ufficio associato. Soltanto la Montagna fiorentina ha deciso di costituire un ufficio comune.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA B5

Ad oggi, gli enti associati stanno provvedendo alla creazione di una banca dati territoriale aggiornata e alla creazione di un sito web per rendere fruibili tali dati all'utenza.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Cornia	5	366,22	56.450	2002	Convenzione/delega al circondario
Lunigiana	12	718,16	45.552	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	33	2.767,57	216.188		

DISTRIBUZIONE
DEI COMUNI
CHE ESERCITANO
IL SERVIZIO
SUDDIVISI PER CLASSI
DEMOGRAFICHE



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

Convenzione/delega alla C.M.	3
Convenzione/delega con il circondario	1

B6
Gestione associata
catasto

Sono in tutto 10 gli enti associati che hanno deciso di gestire insieme le funzioni catastali. Di questi, 7 sono comunità montane e uno è un circondario.

L'esperienza associativa relativamente a queste funzioni è interessante non soltanto per le dimensioni che riveste il fenomeno (coinvolge infatti 80 comuni toscani, di cui 38 sotto la soglia dei 3.000 abitanti) ma anche perché i comuni si trovano per la prima volta a gestire questo tipo di funzioni.

Gli enti associati stanno avviando colloqui con l'Agenzia del territorio per stabilire le modalità di gestione e le risorse necessarie in modo da poter stipulare la convenzione che disciplina il trasferimento delle

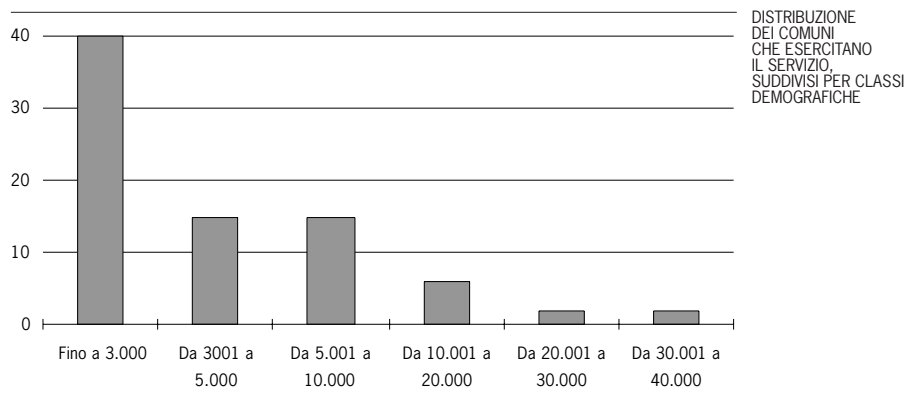
funzioni agli enti associati. Nella Val di Bisenzio lo sportello catastale decentrato è già stato aperto e la comunità montana si sta attivando per implementarne le funzioni e per renderne più diffusa la conoscenza ai cittadini. Nella Garfagnana (Nord e Sud), in Bassa Val di Cecina e in Casentino, invece lo sportello catastale decentrato era già presente dal 2000 e nell'anno 2003 sono stati effettuati investimenti al fine di migliorarne la funzionalità.

I 70 comuni toscani, associati hanno già avviato la gestione associata delegando un altro ente.

Soltanto la Montagna fiorentina ha deciso istituire un ufficio comune. Hanno inoltre già individuato il personale che dovrà occuparsi dell'ufficio è stanziato i fondi necessari. Mentre però, alcuni enti associati sono tutt'oggi ancora di fase di raggiungimento degli accordi necessari e stanno valutando la migliore forma di gestione degli sportelli catastali, qualche ente ha già avviato le prime procedure per il trasferimento (Val d'Orcia, Val di Cornia).

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA B6

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Cornia	5	366,22	56.450	2002	Convenzione/delega al circondario
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Amiata Val d'Orcia	7	797,24	20.373	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Delibera/delega alla C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Delibera/delega alla C.M.
Lunigiana	12	718,16	45.552	2002	Delibera/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Bassa Val di Cecina	10	600,52	76.451	2002	Convenzione/delega al comune di Cecina
Val di Chiana senese	3	201,06	20.328	2003	Convenzione/delega al comune di Torrita
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/ufficio comune alla C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Delibera/delega alla C.M.
TOTALE	80	5.731,55	405.519		



Convenzione/delega alla C.M.	3	FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO
Convenzione/delega al comune	2	
Convenzione/ufficio comune con la C.M.	1	
Convenzione/delega con il circondario	1	
Delibera/delega alla C.M.	4	

1.3

Gestione associata del servizio di polizia municipale (C)

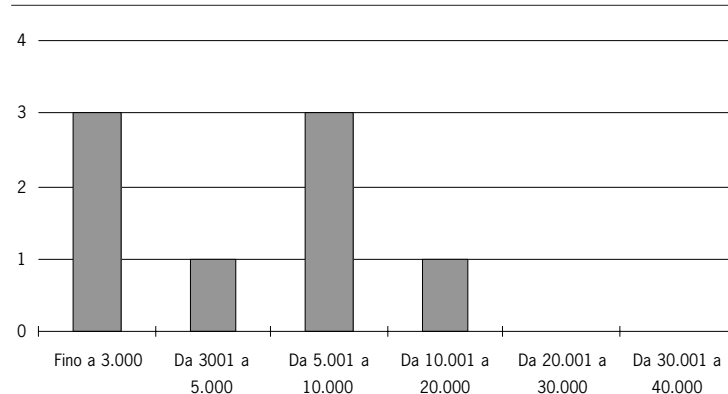
Sono soltanto 3 gli enti associati che hanno deliberato di gestire in comune le funzioni di polizia locale. Si tratta di 3 comunità montane che comprendono 15 comuni toscani, 3 dei quali con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Le gestioni sono state attivate nel 2003, tranne per la Val di Bisenzio che ha effettuato la prima richiesta di contributi nel 2002, potendo già vantare un'esperienza associativa per lo specifico servizio in questione già a partire dal 1998.

Mentre le due comunità montane della Val di Bisenzio e della Media Valle del Serchio hanno utilizzato lo strumento della delega per la gestione del servizio, la Garfagnana ha costituito un ufficio comune. Resta comunque nella facoltà dei comuni la gestione associata mediante la costituzione di un corpo unico di polizia municipale (la Val di Bisenzio ha dato l'incarico esterno per la sua costituzione). Questo primo periodo di gestione associata del corpo di polizia municipale ha comportato la disponibilità di un maggior numero di agenti sia per far fronte a situazioni straordinarie ma sia anche perché ha permesso di creare piccoli nuclei preposti allo svolgimento di particolari attività che richiedono specifiche competenze su materie diverse. La gestione associata ha inoltre consentito di effettuare investimenti per l'acquisto di attrezzature e mezzi che prima a causa delle scarse risorse non era possibile effettuare e di utilizzare in comune quelle presenti in ogni comune. La predisposizione di una unica modulistica per l'accertamento delle infrazioni e la gestione unificata dei verbali e delle procedure sanzionatorie amministrative ha consentito una semplificazione e un'accelerazione delle procedure. I primi risultati sensibili consistono quindi in un maggior controllo del territorio.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA C

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Bisenzio	3	192.45	17.406	2002	Convenzione/delega con il comune di Vaiano
Media Valle del Serchio	4	207.25	22.715	2003	Convenzione/delega al comune di Barga
Garfagnana Nord	8	280.64	13.854	2003	Convenzione/uff. comune con il comune di Camporgiano
TOTALE	15	680.34	53975		

DISTRIBUZIONE
DEI COMUNI
CHE ESERCITANO
IL SERVIZIO,
SUDDIVISI PER CLASSI
DEMOGRAFICHE



Convenzione/delega con il comune	2	FORME ASSOCIATIVE
Convenzione/ufficio comune con il comune	1	SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO

1.4 Servizi innovativi

Sono 6 (considerando i due livelli ottimali in cui è divisa la *H1* Garfagnana) gli enti che esercitano in forma associata l'ufficio del difensore civico comunale, per un totale di 37 comuni, 27 dei quali di piccolissime dimensioni.

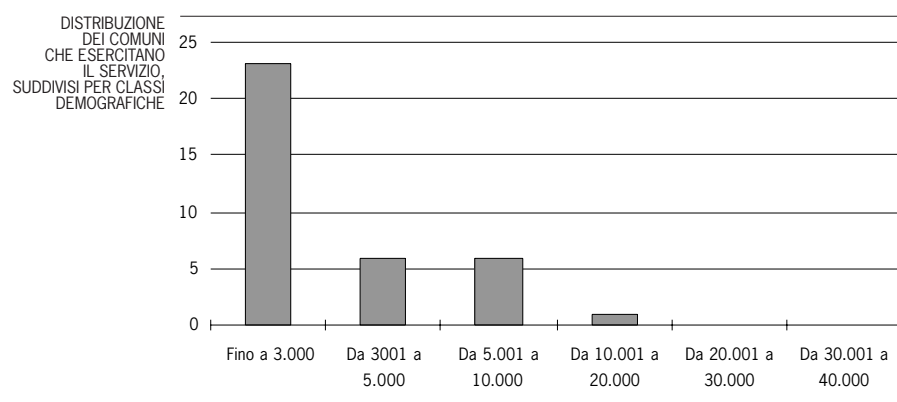
Cinque di questi livelli ottimali avevano iniziato esperienze di gestione comune dell'ufficio del difensore civico: i comuni rientranti nel livello ottimale delle Crete senesi, del Chianti senese e dell'Amiata senese, si erano già associati al fine di disporre di una difesa civica comune; i comuni della Garfagnana (eccetto il comune di Vagli Sotto) avevano stipulato una convenzione con la comunità montana a tale fine. Soltanto il Cetona e i suoi comuni non avevano un difensore civico. La gestione associata è stata attivata principalmente delegandone la gestione alla comunità montana. Sono coinvolti nella gestione associata prevalentemente comuni di piccolissime dimensioni che arrivano a 23. Su questo numero incide però fortemente la presenza dei due livelli ottimali in cui è suddivisa la Garfagnana che insieme hanno un elevato numero di piccolissimi comuni (13 in tutto).

Per molti comuni l'avvio della gestione associata ha significato la nuova istituzione dell'ufficio del difensore civico, laddove prima non era presente grazie a una convenzione tra tutti i comuni facenti parte dell'ente associato (ad esempio nel Cetona e nel Chianti senese). L'incisività del lavoro svolto dal difensore civico si trova tuttavia a dover scontrarsi con la scarsa conoscenza da parte della popolazione della sua esistenza dalla necessità pertanto di diffondere una maggiore da conoscenza dei compiti e delle funzioni da esso esercitate.

Tutti gli enti associati hanno deliberato di attivare l'ufficio del difensore civico mediante delega o alla stessa comunità montana (nel caso di comunità montane) o a un altro comune appartenente al livello ottimale. Gli enti hanno provveduto alla nomina del difensore civico dei comuni associati (che peraltro è condizione necessaria per dimostrare l'effettiva attivazione del servizio ai sensi della delibera n. 27 del 20/01/2003, pena la revoca dei contributi).

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA H1

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa	
Crete senesi	5	535,47	22.505	2003	Convenzione/delega al comune di Asciano	
Amiata Val d'Orcia	7	797,24	20.373	2003	Convenzione/delega alla C.M.	
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Delibera/delega alla C.M.	
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Delibera/delega alla C.M.	
Chianti senese	4	486,03	14.198	2002	Convenzione/delega al comune di Castelnuovo Berardenga	<i>Gestione associata dell'ufficio difensore civico comunale</i>
Cetona	5	432,42	29.972	2003	Convenzione/delega alla C.M.	
TOTALE	36	2.722,78	116.028			



FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO	convenzione o delibera/delega alla C.M.	4
	Convenzione/delega al comune	2

G1
Gestione associata
sportello unico
attività produttive

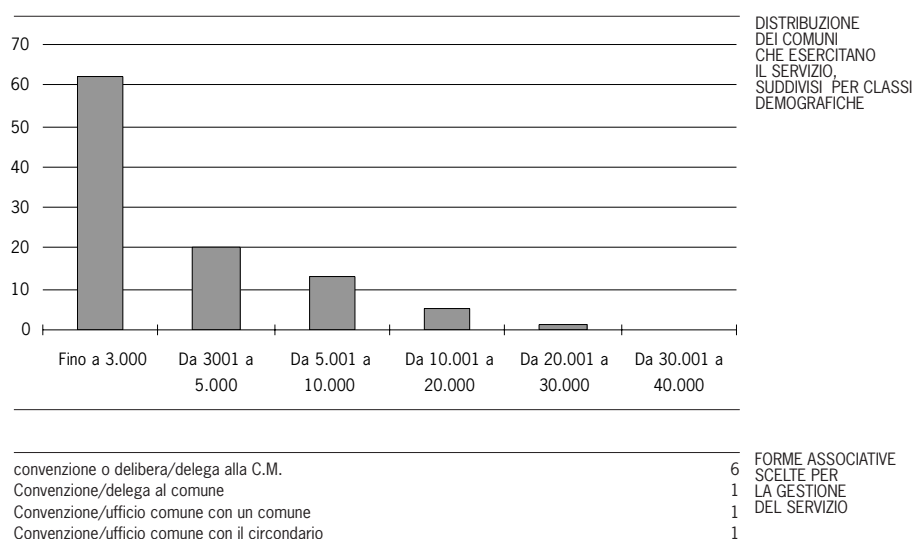
Sono in tutto 9 gli enti associati che hanno richiesto i contributi ex L.R. 40/2001 per questo servizio per un totale di 62 comuni. 39 di questi comuni appartengono a comunità montane e hanno delegato la rispettiva comunità montana di appartenenza per la costituzione dell'ufficio associato. Ugualmente, i cinque comuni del circondario della Val di Cornia hanno delegato il circondario. I comuni che esercitano questo servizio in forma associata appartengono principalmente alle classi demografiche minori. Non sono compresi comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

Per questa primo periodo di attivazione della gestione associata gli enti stanno precedendo all'uniformazione dei regolamenti e della modulistica.

I primi risultati dell'avvio della gestione associata sono riscontrabili nell'attivazione del SUAP ove non presente precedentemente. Ove invece era già presente un ufficio SUAP. I vantaggi apprezzabili consistono nell'avvio di una fase riorganizzativa volta alla semplificazione amministrativa (attraverso la predisposizione di regolamenti unici di ambito) ed a un'analisi delle necessità degli utenti del servizio.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA G1

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convezione/delega con il comune di Monteroni d'Arbia
Val di Cornia	5	366,22	56.450	2002	Convezione/ufficio comune con il circondario
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convezione/delega con la C.M.
Cetona	5	432,42	29.972	2002	Convezione/delega con la C.M.
Colline Metallifere	4	778,94	20.475	2002	Convezione/delega con la C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convezione/delega con la C.M.
Colline del Fiora	4	923,11	19.306	2002	Convezione/delega con la C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Convezione/delega con la C.M.
Valdera	13	594,92	93.729	2003	Convezione/ufficio comune con il comune di Palaia
TOTALE	62	6.165,28	345.115		



1.5

Altri servizi e funzioni indispensabili

Sono 6 (considerando che la Garfagnana è divisa in due livelli ottimali) gli enti associati che hanno deciso di attivare la gestione associata per questo servizio. Gli enti in questione corrispondono tutti al territorio di una comunità montana, ciascuna delle quali ha un cospicuo numero di comuni (circa 8,3 ciascuna). Pertanto il numero complessivo dei comuni coinvolti in questa gestione associata è piuttosto elevato: 50 comuni. Più della metà di questi, ha meno di 3.000 abitanti.

In tutti i casi per la gestione associata è stata delegata la comunità montana di appartenenza.

La gestione associata dei canili è volta a ottenere un risparmio dei costi di gestione del servizio, una migliore qualità del servizio in termini di strutture ed assistenza ai cani ricoverati, il coordinamento nel livello ottimale di campagne promozionali per l'affido dei canili e per l'attivazione dell'anagrafe canina.

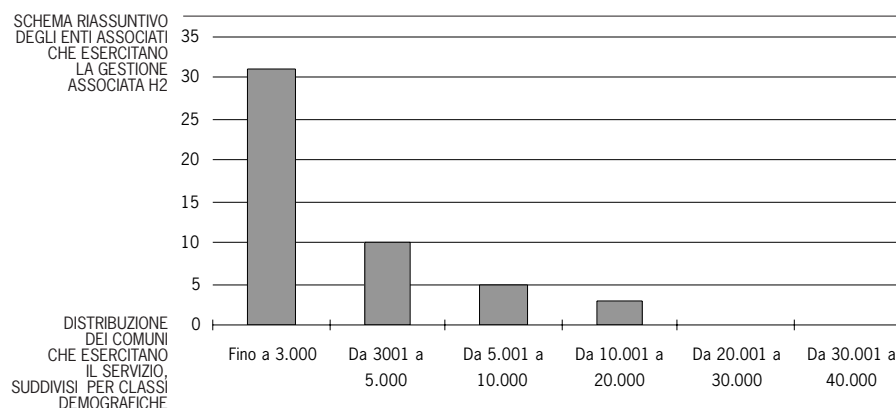
Gli enti associati hanno provveduto alla stipulazione di convenzioni (con i privati) per la gestione dei canili presenti sul territorio. L'Amiata Val d'Orcia ha avviato un progetto di costruzione di un nuovo canile, potendo fino ad oggi contare su un solo canile convenzionato; la Valtiberina è dotata di un canile sanitario e di un canile rifugio per il quale ha in corso l'elaborazione di un progetto di ampliamento (per il quale sono stati stanziati 107.867,19) e ha attivato 3 convenzioni con altri canili presenti sul territorio; la Lunigiana ha un canile comunale e due convenzionati; la Garfagnana ha ad oggi invece un solo canile convenzionato.

Per quanto riguarda la distribuzione del servizio per classi demografiche dei comuni che lo esercitano in forma associata questo viene a interessare il 44,9% dei comuni piccolissimi (al di sotto dei 3.000 abitanti) complessivamente presenti nei livelli ottimali.

H2

Gestione associata dei canili

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Amiata Val d'Orcia	7	797,24	20.373	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2003	Delibera/delega alla C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2003	Delibera/delega alla C.M.
Lunigiana	12	718,16	45.552	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	50	3.360,94	150.116		



FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO	Delibera/delega alla C.M.	2
	Convenzione/delega alla C.M.	4

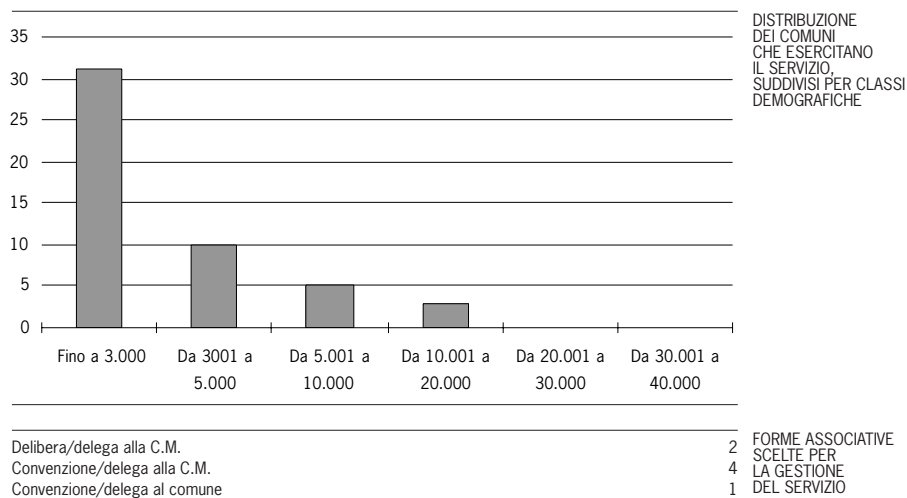
H3 Gestione associata mattatoi

Sono 7 (considerando che la Garfagnana conta due livelli ottimali) gli enti che hanno attivato la gestione associata dei mattatoi. Di questi, 6 sono comunità montane che contano circa 8,14 comuni ciascuna. Pertanto il numero totale di comuni coinvolti è abbastanza elevato: 57 comuni, 27 di piccolissime dimensioni.

SCHEMA RIASSUNTIVO DEGLI ENTI ASSOCIATI CHE ESERCITANO LA GESTIONE ASSOCIATA H3

La gestione associata consente di mantenere il servizio pubblico di macellazione, riducendo i costi di gestione e di realizzare investimenti produttivi.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Garfagnana Nord	8	280,64	13.854	2002	Delibera/delega alla C.M.
Garfagnana Sud	7	190,98	15.126	2002	Delibera/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Bassa Val di Cecina	10	600,52	76.451	2002	Convenzione/delega al comune di Cecina
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	57	4.129,25	274.828		



Sono 4 gli enti associati, 3 dei quali sono comunità montane, che hanno deliberato di gestire in forma associata le funzioni inerenti l'attività turistica. Le funzioni in questione, da esercitare in forma associata, sono quelle in materia di strutture ricettive, di attività professionali, di accoglienza, informazione turistica e promozione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio comunale (quelle cioè indicate dall'art. 4 della L.R. 42/00).

Con la scelta dell'esercizio associato si vuole perciò ottenere una migliore qualità dei servizi, attraverso: l'attivazione di politiche di marketing turistico possibili solo in area vasta; la pianificazione delle risorse per una gestione unitaria del materiale di informazione turistica; la costituzione di un ufficio turistico comune, allo scopo di offrire maggiori informazioni a un bacino di utenza che presenta esigenze simili; la gestione di un marchio turistico unico di area; la standardizzazione dei punti di accoglienza turistica; la definizione di una carta di accoglienza turistica; la partecipazione ad eventi di promozione del territorio, troppo onerosi per i singoli comuni; l'approfondimento delle conoscenze finalizzate all'incremento dell'offerta turistica.

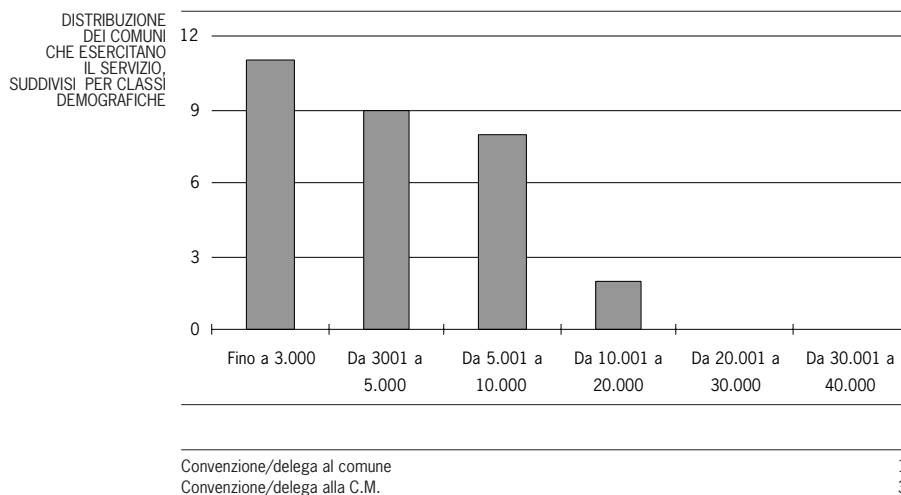
Gli enti associati hanno provveduto in questo primo periodo di gestione associata all'elaborazione di un programma per la promozione dell'offerta turistica unico su tutto il territorio associato potendo contare su un unico centro di coordinamento con tutti gli operatori turistici locali.

Dei 4 enti associati che hanno deciso di gestire in forma associata le funzioni inerenti il turismo, 3 sono comunità montane. Come si può rilevare per molti altri servizi gestiti in forma associata, i comuni appartenenti alla comunità montana hanno deciso di delegare la comunità montana stessa per la gestione del servizio associato.

G2
Gestione associata
delle funzioni in
materia di turismo

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA G2

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega al comune di Buonconvento
Lunigiana	12	718,94	45.552	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Colline Metallifere	4	778,94	20.475	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega alla C.M.
TOTALE	30	3.160,07	146.164		



2. SERVIZI MERITORI

2.1

Funzioni e servizi attinenti l'istruzione pubblica, il diritto allo studio

Le funzioni attinenti l'istruzione e il diritto allo studio che i comuni esercitano in forma associata sono quelle indicate nel nuovo testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (L.R. 32/02), che riguardano la gestione dei servizi di asilo nido e gli altri servizi complementari per la prima infanzia, gli interventi di continuità educativa per il tempo libero e gli interventi per la scuola materna, la scuola dell'obbligo, secondaria e superiore e per l'educazione permanente degli adulti.

In seguito all'applicazione della L.R. 40/2001 si viene a creare una nuova riorganizzazione sovracomunale della gestione di questi servizi. In realtà, qualche esperienza associativa era già stata avviata prima del 2001. Ad esempio, già nel 2002, 8 asili nido, 2 centri gioco e 2 strutture per la prima infanzia erano gestiti da più comuni in forma associata¹².

Il vantaggio della riorganizzazione territoriale operata con la L.R. 40 è che le gestioni associate non sono più occasionali e frammentate ma al contrario ben strutturate in ambiti ottimali. Questo consentirà una programmazione a livello territoriale più ampio e il raggiungimento, nel lungo periodo di economie di scala. Si vengono a formare, infatti, 3 aree nelle quali si programmano interventi comuni per tutto il territorio associato: tutti i 3 comuni dell'area del Casentino Sud, che sono tra l'altro di dimensioni molto piccole (uno di circa 2.000 abitanti gli altri di circa 5.000) gestiscono in forma associata tutti i servizi relativi l'infanzia l'adolescenza e il tempo libero mediante un ufficio comune costituito presso il comune di Capolona; ugualmente rilevante è il livello corrispondente all'Amiata grossetana nel quale è attribuita alla comunità montana stes-

¹² Gli asili nido sono quelli dei comuni di Arcidosso, campi Bisenzio, Castel fiorentino, Montelupo, Peccioli, Pescia, i centri gioco di Firenzuola, Riparbella, e le strutture per la prima infanzia di Foiano della chiana e Montelupo

sa la gestione di due servizi e alla Media Valle del Serchio, nel quale il comune di Barga gestisce due servizi su delega di tutto il territorio associato.

Gli enti associati stanno quindi portando a termine l'unificazione dei regolamenti per la gestione e stanno predisponendo l'adozione di una modulistica comune per l'accesso ai servizi (ad esempio per l'iscrizione ai nidi d'infanzia o per i buoni -servizio).

Il livello ottimale in cui si viene a concentrare il maggior numero di servizi associati dell'area istruzione è quello del Casentino Sud, il quale, per altro, gestisce in forma associata anche tutti i servizi sociali per i quali la L.R. 40 metteva a disposizione i contributi economici. Il casentino Sud potrà pertanto attuare una pianificazione su vasta scala di tutto il settore sociale. Le altre due aree in cui si esercita in forma associata un numero discreto di servizi (2 su 3) sono quelle dell'Amiata grossetana e della Media Valle del Serchio.

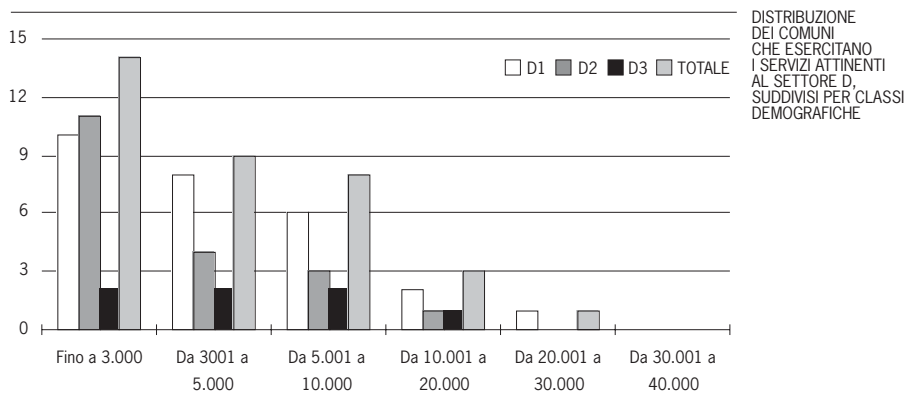
I servizi più gestiti sono quelli relativi al servizio di nido di infanzia e servizi complementari per la prima infanzia e agli interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza che coinvolgono 4 enti associati ciascuno. Uno dei questi è l'Amiata grossetana alla quale è stata attribuita la gestione di questi servizi mediante delega.

Il servizio inerente gli interventi per il diritto allo studio e l'educazione permanente la gestione associata ha invece un impatto minore nella complessiva riorganizzazione regionale dei servizi poiché ad essa sono ricorsi solo 2 enti associati per un totale di solo 7 comuni.

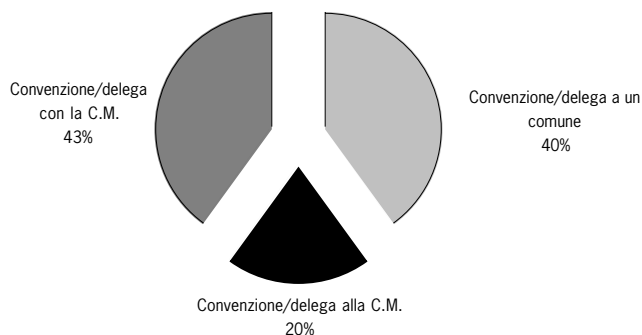
La riorganizzazione territoriale dei servizi d'istruzione in forma associata viene a interessare il 20,28% dei centri abitati più piccoli (con meno di 3.000 abitanti). Complessivamente, i comuni con meno di 10.000 abitanti coinvolti sono circa il 24% di quelli presenti in tutti i livelli ottimali.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEI SERVIZI GESTITI
NELL'AREA D.
ISTRUZIONE PUBBLICA
E DIRITTO ALLO STUDIO

Servizio	Val di Bisenzio	Amiata grossetana	Casentino Sud	Valdera	Media Valle del Serchio	Chianti senese	TOTALE
D1 Servizio di nido di infanzia e servizi complementari per la prima infanzia	Si	Si	Si	Si	-	-	4
D2 Interventi di continuità educativa per il tempo libero rivolti all'infanzia e all'adolescenza	-	Si	Si	-	Si	Si	4
D3 Interventi per il diritto allo studio e l'educazione permanente	-	-	Si	-	Si	-	2
TOTALE SERVIZI GESTITI	1	2	3	1	2	1	



FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEI SERVIZI ATTINENTI
AL SETTORE D



SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA D1

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Val di Bisenzio	3	192,45	17.406	2002	Convenzione/delega al comune di Vaiano
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune al comune di Capolona
Valdera	13	594,92	93.729	2003	Convenzione/ufficio comune al comune di Pontedera
TOTALE	27	1.730,62	142.665		

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA D2

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2003	Convenzione/delega al comune di Barga
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Chianti senese	4	486,03	14.198	2003	Convenzione/delega al comune di Castellina in Chianti
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune al comune di Capolona
TOTALE	19	1.636,53	68.443		

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2003	Convenzione/delega al comune di Barga
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune al comune di Capolona
TOTALE	7	444,11	34.992		

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA D3

2.2 Il settore sociale

Le funzioni inerenti il settore sociale che gli enti gestiscono in forma associata sono principalmente quelle individuate nella L.R. 72/97 che ha, in un certo senso, anticipato la riorganizzazione del settore avvenuta con la legge nazionale 328/00.

Si tratta di funzioni che riguardano la valorizzazione del ruolo sociale della famiglia e la concessione dell'assegno per il nucleo fa-

miliare e degli assegni di maternità, gli interventi di assistenza sociale per l'infanzia e i minori anche nei casi particolari (in cui siano stati applicati provvedimenti giudiziari o amministrativi per abbandono morale o per inidoneità della famiglia), gli interventi per favorire l'inserimento sociale dei soggetti disabili, per la prevenzione delle dipendenze e l'assistenza ai tossicodipendenti e alcolisti, per l'assistenza sociale per gli anziani, immigrati e i nomadi, per la salute della donna e la tutela della maternità e dell'infanzia. Vi rientrano inoltre tra i servizi sociali anche quelli necroscopici e cimiteriali, nessun ente ha però scelto di gestirli in forma associata.

Le risorse che sono stanziare grazie al fondo nazionale per le politiche sociali sono insufficienti a coprire gli interventi per garantire i livelli minimi di assistenza, pertanto, la maggior parte delle risorse che vengono stanziare per le prestazioni sociali sono a carico dei bilanci comunali. Ne consegue che l'unico modo per sopperire agli elevati costi di gestione di questi servizi consiste nel creare ambiti ottimali di gestione. La stessa legge 72/97 (e i successivi piani sociali integrati) aveva previsto l'incentivazione delle gestioni associate tra i comuni di una stessa zona sociosanitaria nella quale deve essere individuato un soggetto gestore unitario ai sensi della L.R. 40/2001. Secondo tale legge l'ambito di gestione dei servizi sociosanitari coincide quindi con la zona sociosanitaria. Abbiamo visto come i livelli ottimali individuati in base alla L.R. 40/2001 rientrino solo parzialmente nelle più ampie zone sociosanitarie individuate dalla L. 72/97. Soltanto i comuni appartenenti al livello ottimale corrispondente alla comunità montana Valtiberina rientrano interamente nella zona sociosanitaria denominata "Valtiberina".

I comuni associati possono liberamente scegliere se gestire integralmente i servizi sociali o se limitarsi a svolgere le funzioni delegando l'esercizio dei servizi alle aziende sanitarie locali. In questo ultimo caso però gli enti associati ricevono un punteggio minore nel calcolo dei requisiti necessari per ottenere i contributi erogati in base alla L.R. 40.

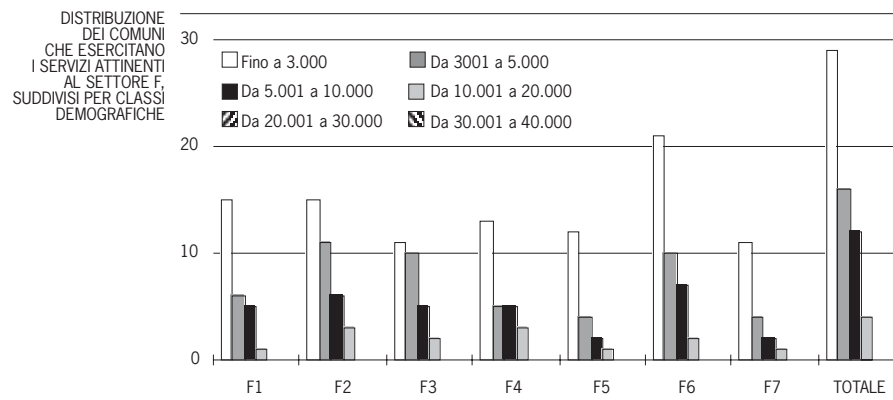
I livelli ottimali in cui si concentra il maggior numero di servizi associati sono quelli dell'Amiata grossetana, del Casentino dove si esercitano tutti i servizi sociali. Seguono la Valtiberina (con 6 servizi e il Mugello con 4).

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEI SERVIZI GESTITI
NELL'AREA F:
SERVIZI SOCIALI

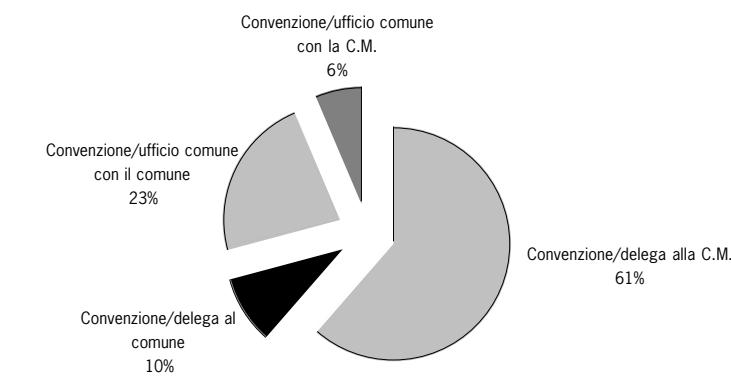
Servizio	Amiata Val d'Orcia	Amiata grossetana	Casentino Sud	Media Valle del Serchio	Mugello	Val di Merse
F1 interventi in favore delle famiglie	-	Si	Si	-	-	-
F2 interventi per l'infanzia e i minori	-	Si	Si	-	Si	-
F3 interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	-	Si	Si	-	Si	-
F4 interventi di assistenza sociale per anziani	-	Si	Si	Si	Si	-
F5 interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	-	Si	Si	-	-	-
F6 interventi di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi	Si	Si	Si	-	Si	Si
F7 Funzioni comunali nell'area materno infantile	-	Si	Si	-	-	-
TOTALE SERVIZI GESTITI	1	7	7	1	4	1

Servizio	Casentino	Valtiberina	Crete senesi	Chianti senese	TOTALE
F1 interventi in favore delle famiglie	-	Si	Si	Si	5
F2 interventi per l'infanzia e i minori	Si	Si	-	-	5
F3 interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	Si	-	-	-	4
F4 interventi di assistenza sociale per anziani	-	Si	-	-	5
F5 interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	-	Si	-	-	3
F6 interventi di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi	-	Si	-	-	6
F7 Funzioni comunali nell'area materno infantile	-	Si	-	-	3
TOTALE SERVIZI GESTITI	2	6	1	1	

Se poi osserviamo la distribuzione dei servizi sociali associati in base alle classi demografiche dei comuni che li esercitano, vediamo anzitutto che i comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti sono il 31,5% mentre quelli con popolazione fino ai 5.000 abitanti sono il 32,65%. Nessuno dei comuni interessati comunque supera i 20.000 abitanti.



FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI ATTINENTI AL SETTORE F



F1
Interventi in favore delle famiglie

SCHEMA RIASSUNTIVO DEGLI ENTI ASSOCIATI CHE ESERCITANO LA GESTIONE ASSOCIATA F1

Rientrano nella gestione associata tutti gli interventi di competenza comunale volti a valorizzare il ruolo sociale della famiglia (rimozione degli ostacoli di carattere abitativo e lavorativo ed economico degli sostegno del valore sociale della paternità e maternità, promozione dello sviluppo dello sviluppo delle relazioni familiari, ecc.).

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega al comune di Asciano
Chianti senese	4	486,03	14.198	2003	Convenzione/delega al comune di Gaiole in Chianti
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
TOTALE	27	2.637,58	97.651		

Convenzione/delega alla CM.	2	FORME ASSOCIATIVE
Convenzione/delega al comune	2	SCELTE PER
Convenzione/ufficio comune con il comune	1	LA GESTIONE DEL SERVIZIO

Gli interventi da esercitare in forma associata sono quelli volti allo sviluppo di attività educative, culturali e ricreative e sportive, all'attività di consulenza a sostegno dei minori al soddisfacimento di minori a rischio di devianza, allo sviluppo dell'istituto dell'affidamento, nonché gli interventi particolari a favore di minori in situazione di abbandono morale e materiale.

*F2
interventi per
l'infanzia e i
minori*

Sono 5 gli enti associati che esercitano questo servizio, quattro dei quali sono comunità montane.

Gli enti associati stanno predisponendo il regolamento unico per la gestione delle attività educative e per la gestione del servizio di educazione domiciliare, eventualmente con la predisposizione di gare per l'affidamento dei servizi. Il Mugello sta predisponendo la costituzione di un centro affidi zonale.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA F2

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Convenzione/ufficio comune con la C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
TOTALE	36	3.443,89	144.373		

Convenzione/delega alla C.M.	3
Convenzione/ufficio comune con la C.M.	1
Convenzione/ufficio comune con il comune	1

Gli interventi in forma associata sono quelli volti a rimuovere gli ostacoli di tipo culturale, materiale, strutturale per il raggiungimento di ogni possibile livello di autonomia e favorire l'inserimento sociale e l'integrazione scolastica e lavorativa nonché le forme di assistenza domiciliare diurna e il ricorso ai servizi residenziali.

*F3
interventi di
assistenza sociale
per soggetti con
handicap fisico o
psichico*

Sono soltanto 3 gli enti associati che esercitano queste funzioni. Due di questi sono comunità montane che hanno assunto l'esercizio delle funzioni.

Gli enti associati stanno predisponendo il regolamento unico per la gestione delle strutture di ospitalità e per la gestione dei centri diurni di socializzazione e del servizio di trasporto, eventualmente con la predisposizione di gare per l'affidamento dei servizi.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA F3

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino	9	701,09	25.793	2003	Convenzione/ufficio comune con la C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
TOTALE	29	2.771,06	114.955		

FORME ASSOCIATIVE		
SCELTE PER	Convenzione/delega alla C.M.	2
LA GESTIONE	Convenzione/ufficio comune con la C.M.	1
DEL SERVIZIO		

F4
*Interventi di
assistenza sociale
per anziani*

Le azioni a favore della popolazione anziana esercitate in forma associata sono quelle tese ad a valorizzare la persona a prevenire le condizioni di non autosufficienza e ad esercitare le prestazioni di inserimento domiciliare, diurno e residenziale nei casi di effettivo bisogno della persona.

Sono 5 gli enti associati che esercitano questo servizio, tre dei quali mediante delega alla C.M. di appartenenza.

Gli enti associati hanno provveduto all'approvazione della regolamentazione per l'attivazione di una graduatoria unica.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA F4

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Media Valle del Serchio	4	207,25	22.715	2002	Convenzione/delega al comune di Coreglia Antelminelli
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Mugello	9	1.126,72	57.632	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
TOTALE	31	2.950,05	141.295		

FORME ASSOCIATIVE		
SCELTE PER	Convenzione/delega al comune	1
LA GESTIONE	Convenzione/delega alla C.M.	3
DEL SERVIZIO	Convenzione/ufficio comune con il comune	1

F5
*Interventi di
assistenza sociale
nell'area delle
dipendenze*

Le funzioni esercitate dai comuni in forma associata riguardano l'attuazione di progetti per la prevenzione delle tossicodipendenze, i piani e programmi di reinserimento sociale e lavorativo, il funzionamento di strutture residenziali e diurne (indicati nella L.R. 72/97). Sono solo 3 gli enti che li esercitano in forma associata, due dei quali mediante delega alla C.M. di appartenenza.

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI CHE
ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA F5

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
TOTALE	18	1.616,08	60.948		

FORME ASSOCIATIVE		
SCELTE PER	Convenzione/delega alla C.M.	2
LA GESTIONE	Convenzione/ufficio comune con il comune	1
DEL SERVIZIO		

F6
*Interventi di
assistenza e di
integrazione di
stranieri, apolidi o
nomadi*

Gli interventi di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi sono gli interventi socioassistenziali previsti nella L. 72/97 e nelle altre leggi di settore (D.Lgs. 286/98, L.R. 22/90, L.R. 2/00).

Sono complessivamente 6 gli enti associati che esercitano in forma associata queste funzioni. Cinque di questi mediante delega alla rispettiva C.M. di appartenenza.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa	SCHEMA RIASSUNTIVO DEGLI ENTI ASSOCIATI CHE ESERCITANO LA GESTIONE ASSOCIATA F6
Amiata senese	7	797.24	20373	2002	Convenzione/delega alla C.M.	
Amiata grossetana	8	706.39	19253	2002	Convenzione/delega alla C.M.	
Val di Merse	4	790.97	17533	2002	Convenzione/delega alla C.M.	
Mugello	9	1126.72	57632	2003	Convenzione/delega alla C.M.	
Valtiberina	7	672.83	29418	2003	Convenzione/delega alla C.M.	
Casentino Sud	3	236.86	12277	2003	Convenzione/uff. comune con il comune di Capolona	
TOTALE	38	4331,01	156.486			

Convenzione/delega alla C.M.	5	FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER
Convenzione/ufficio comune con il comune	1	LA GESTIONE DEL SERVIZIO

Le funzioni nell'area materno-infantile esercitate in forma associata sono indicate dall'art. 42 della L.R. 72/97: le azioni di consulenza e sostegno della donna e volta alla prevenzione di abusi sui minori, tutela del neonato, le attività di consultorio per la famiglia. Sono soltanto 3 gli enti associati che hanno deciso di svolgere queste funzioni. Due di questi sono comunità montane che hanno delegato al loro esercizio alla rispettiva comunità montana di appartenenza.

*F7
Funzioni comunali
nell'area materno
infantile*

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA F7

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa	
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega alla C.M.	
Valtiberina	7	672,83	29.418	2003	Convenzione/delega alla C.M.	
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/uff. comune con il comune di Capolona	
TOTALE	18	1.616,08	60.948			

Convenzione/delega alla C.M.	2	FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER
Convenzione/ufficio comune con il comune	1	LA GESTIONE DEL SERVIZIO

2.3

Funzioni e servizi attinenti il settore culturale e ricreativo

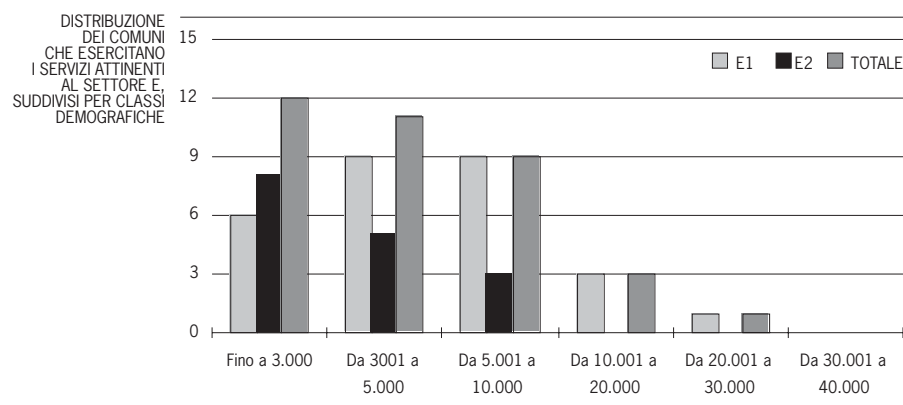
Per garantire la valorizzazione del patrimonio museale è necessaria la presenza di una serie di condizioni contestuali che permettano di integrare l'offerta culturale con il parallelo sviluppo di altri settori del sistema economico regionale: il grado di tutela e di protezione dell'ambiente, in un'ottica di sviluppo di sviluppo sostenibile, la dotazione di servizi per l'accoglienza e la ricettività turistica, il grado di accessibilità territoriale. Tutti questi fattori possono pertanto condizionare il "consumo" di beni culturali. Ne saranno pertanto avvantaggiate quelle aree nelle quali una gestione comune del patrimonio culturale si accompagna a una adeguata programmazione dell'offerta turistica.

In questa prima fase di definizione dei livelli ottimali di gestione nel territorio toscano si possono individuare due aree nelle quali i comuni si sono associati non solo per il patrimonio museale ma per programmare e gestire l'offerta turistica (Crete senesi e Mugello che gestiscono i servizi G2 e E1).

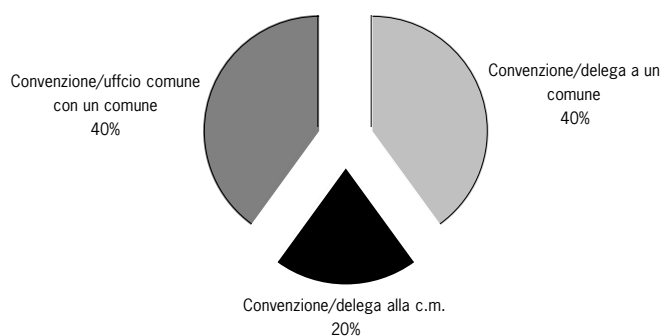
Nei livelli ottimali di Casentino Sud, Mugello e Crete senesi si esercitano tutti e due i servizi appartenenti al settore culturale per i quali era previsto un contributo per l'esercizio in forma associata.

Servizio	Amiata grossetana	Casentino Sud	Media Valle del Serchio	Mugello	Montagna fiorentina	Crete senesi	TOTALE
E1 Biblioteche e musei	-	Si	Si	Si	Si	Si	5
E2 Attività culturali e ricreative	Si	Si	-	-	-	Si	3
TOTALE	1	2	1	2	1	2	

La nuova distribuzione territoriale dei servizi culturali operata in seguito all'attivazione dei livelli ottimali di gestione viene a interessare il 17,39% dei piccolissimi comuni (con meno di 3.000 abitanti) e il 36,6% di quelli con popolazione medio - bassa (da 3.000 a 5.000 abitanti), di quelli complessivamente presenti nei livelli ottimali.



FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI ATTINENTI AL SETTORE E



E1
Gestione associata
biblioteche e musei

Sono 5 gli enti che gestiscono in forma associata questo servizio, per un totale di 28 comuni, 6 dei quali di piccolissime dimensioni demografiche. Lo strumento prescelto per la gestione è la delega mediante convenzione. Soltanto il Casentino Sud ha deciso di costituire un ufficio comune.

livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega al comune Asciano
Mugello	9	1.126,72	57.632	2002	Convenzione/delega con la C.M. Media Valle del
Serchio	4	207,64	22.715	2003	Convenzione/delega al comune di Coreglia Antelminelli
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
Montagna fiorentina	7	556,47	56.554	2003	Convenzione/delega con la C.M.
TOTALE	28	2.663,16	171.683		

Convenzione/delega al comune	2	SCHEMA RIASSUNTIVO DEGLI ENTI ASSOCIATI CHE ESERCITANO LA GESTIONE ASSOCIATA E1
Convenzione/delega con la C.M.	2	
Convenzione/ufficio comune con il comune	1	

Dal momento dell'attivazione della gestione associata, gli enti associati hanno iniziato a porre le basi per una pianificazione integrata delle attività volte alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio librario e museale, al fine di superare la frammentazione della gestione del patrimonio esistente e creare un unico circuito museale e bibliotecario che comprenda tutte le strutture esistenti nel territorio associato e promuovendone la conoscenza, anche a sostegno del turismo. A tali fini gli enti associati stanno procedendo all'elaborazione di progetti finalizzati alla richiesta di finanziamenti per specifiche attività e sono state avviate iniziative volte alla promozione della lettura quali incontri con gli autori, convegni e seminari e percorsi didattici.

Il patrimonio degli enti associati comprende il 15% dei musei di proprietà degli enti locali o mista con enti locali presenti in Toscana, mentre le biblioteche sono circa il 19%.

FORME ASSOCIATIVE
SCELTE PER
LA GESTIONE
DEL SERVIZIO

I livelli ottimali nei quali è stata avviata la gestione associata delle attività culturali ricreative sono soltanto 3.

Di questi 3, le Crete senesi e il Casentino Sud gestiscono in forma associata l'intero settore culturale e ricreativo, comprensivo sia della attività culturali e ricreative che della gestione delle biblioteche e musei.

Complessivamente la gestione associata impegna soltanto 16 comuni, la metà dei quali ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

La costituzione del presente servizio associato è finalizzata allo svolgimento di compiti specifici di promozione e valorizzazione di tutte le attività culturali e ricreative, gestite dai comuni e a garantire una programmazione partecipata e coordinata delle attività; dovrà altresì garantire una comunicazione integrata dei principali eventi organizzati su tutto il territorio. Gli enti associati hanno già provveduto a elaborare un calendario unico degli eventi culturali e ricreativi e stanno avviando i procedimenti di finanziamenti delle iniziative culturali.

E2
Gestione associata
attività culturali e
ricreative

SCHEMA RIASSUNTIVO
DEGLI ENTI ASSOCIATI
CHE ESERCITANO
LA GESTIONE
ASSOCIATA E2

Livello ottimale	N. comuni	Superficie in kmq	Popolazione	Anno di attivazione della gestione associata	Forma associativa
Crete senesi	5	535,47	22.505	2002	Convenzione/delega al comune di Rapolano T.
Amiata grossetana	8	706,39	19.253	2002	Convenzione/delega con la C.M.
Casentino Sud	3	236,86	12.277	2003	Convenzione/ufficio comune con il comune di Capolona
TOTALE	16	1.478,72	54.035		

Convenzione/delega al comune	1	FORME ASSOCIATIVE SCELTE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO
Convenzione/delega con la C.M.	1	
Convenzione/ufficio comune con il comune	1	

BIBLIOGRAFIA

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

CASELLI R., IOMMI S. (2003), *I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della Toscana*, Irpet, Firenze

MALTINTI G, PETRETTO A. (1987), *Finanziamento ed efficienza della spesa pubblica locale*, Giappichelli, Torino

PETRETTO A. (1987), *Manuale di economia pubblica*, Il Mulino, Bologna

... recentemente pubblicati nella stessa collana

Anno 2000

- *La metodologia di stima delle unità di lavoro a livello locale per la Toscana*, F. Cipollini

Anno 2002

- *Firenze e le sue popolazioni*, S. Iommi
- *Un modello di sviluppo locale sostenibile: il caso delle Crete Senesi-Val d'Arbia. Un'analisi con le matrici input-output*, M. Daviddi

Anno 2003

- *Beni culturali e territorio in Toscana*. P. Vezzosi
- *Prodotti tipici locali tradizionali e turismo rurale*, I. Malevolti
- *Le imprese toscane fra leggerezza e gracilità. 2° Rapporto sulle imprese di capitale 1995-2000*, S. Pozzoli-E. Radicchi
- *Turismo internazionale: le Regioni italiane sono ancora attraenti?*, A. Giacomelli
- *Le unità di lavoro in Toscana: una nuova metodologia di stima*, F. Cipollini

Anno 2004

- *Il Terzo Settore nelle politiche sociali in Toscana*, F. Fratto
- *Matrice di contabilità sociale e distribuzione del reddito. Un'applicazione al caso italiano*, E. Caramaschi
- *Programmazione locale e concertazione in Toscana: l'esperienza della Legge Regionale 41/98*, E. Pizzimenti

Anno 2005

- *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)*, S. Bindi

La Toscana, come altre regioni italiane, è caratterizzata da una consistente presenza di comuni di piccole dimensioni demografiche. L'esigenza di attuare misure che consentano ai centri minori di rispondere in maniera più adeguata alle crescenti esigenze della popolazione locale, riducendo i fattori di disagio e le difficoltà di accesso ai servizi, è da tempo al centro del dibattito politico e scientifico.

La Regione Toscana è intervenuta con la L.R. 40/2001 con la quale promuove e sostiene, con incentivi economici, l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali che rappresenta spesso una condizione indispensabile per il mantenimento di un livello minimo di servizi alle comunità locali.

Il presente studio si propone di delineare i punti salienti della riforma dei servizi pubblici locali nei primi tre anni dall'emanazione della L.R. 40, evidenziando i risultati fino ad oggi raggiunti e i punti di forza e di debolezza che caratterizzano l'avanzamento del percorso associativo.

Simona Bindi è laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Firenze. Dal 2002 collabora con l'IRPET dove si occupa dell'analisi dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento all'assetto territoriale degli enti locali titolari dei servizi e all'efficienza, efficacia e qualità delle loro prestazioni.