

REGIONE TOSCANA

Giunta Regionale

Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione del programma di riordino territoriale, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 17 dicembre 2003, n. 225, a norma dell'articolo 7 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40¹.

18 dicembre 2006

A cura del Settore affari istituzionali e delle autonomie locali

Posizione organizzativa: Gestione di interventi nel sistema locale e degli enti pubblici

(Capitolo I, Parte seconda, a cura di: Nicola Gentini, Annalisa Carrera, Iolanda Giusteschi Conti, Roberta Tommasini)

L'IRPET ha curato il Capitolo II (D.ssa Renata Caselli e D.ssa Simona Bindi)

¹ Relazione approvata dalla Giunta regionale con decisione 27 dicembre 2006, n. 32

Indice

Capitolo I

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 40 DEL 2001 E DEL PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE

Parte prima

1. Uno sguardo d'insieme	5
2. Il ruolo fondamentale dei diretti protagonisti	9
3. Il programma di riordino tra organizzazione territoriale e disciplina dell'incentivazione	11
4. Gli obiettivi previsti dal programma di riordino territoriale	15
5. In particolare: le politiche regionali in favore dell'associazionismo	19
6. Le esigenze di cambiamento	20
7. Gli obiettivi del PRS e le proposte per il futuro	22

Parte seconda

1. L'esperienza associativa in Toscana in cifre	
1.1 I livelli ottimali considerati per l'incentivazione	26
1.2 Comuni partecipanti a gestioni associate	26
1.3 Comuni partecipanti a gestioni associate per fascia demografica	27
1.4 Enti responsabili di gestioni associate	27
1.5 Sviluppo delle gestioni associate	28
1.6 Gestioni associate per ente responsabile	28
1.7 Gestioni associate incentivate nel 2006	29
1.8 Contributi concessi per livello ottimale (anni 2002/2006)	35
2. L'esperienza associativa nei singoli livelli ottimali	
2.1 Livello ottimale: ALTA VAL DI CECINA	36
2.2 Livello ottimale: ALTA VAL DI CHIANA SENESE	40
2.3 Livello ottimale: AMIATA GROSSETANO	44
2.4 Livello ottimale: AMIATA VAL D'ORCIA	48
2.5 Livello ottimale: APPENNINO PISTOIESE	53
2.6 Livello ottimale: AREA GROSSETANA	57
2.7 Livello ottimale: AREA LIVORNESE	60
2.8 Livello ottimale: AREA PISTOIESE	63
2.9 Livello ottimale: BASSA VAL DI CECINA	66
2.10 Livello ottimale: CASENTINO	69
2.11 Livello ottimale: CASENTINO SUD	73
2.12 Livello ottimale: CETONA	78
2.13 Livello ottimale: CHIANTI FIORENTINO	82
2.14 Livello ottimale: CHIANTI SENESE	86

2.15 Livello ottimale: CIRCONDARIO EMPOLESE	89
2.16 Livello ottimale: CIRCONDARIO VAL DI CORNIA	93
2.17 Livello ottimale: COLLINE DEL FIORA	97
2.18 Livello ottimale: COLLINE METALLIFERE	101
2.19 Livello ottimale: CRETE SENESI	104
2.20 Livello ottimale: GARFAGNANO NORD	109
2.21 Livello ottimale: GARFAGNANA SUD	113
2.22 Livello ottimale: ISOLA D'ELBA	119
2.23 Livello ottimale: LUNIGIANA	124
2.24 Livello ottimale: MEDIA VALLE DEL SERCHIO	128
2.25 Livello ottimale: MONTAGNA FIORENTINA	133
2.26 Livello ottimale: MUGELLO	139
2.27 Livello ottimale: PRATOMAGNO	144
2.28 Livello ottimale: SIENA	147
2.29 Livello ottimale: VAL DI BISENZIO	150
2.30 Livello ottimale: VAL DI MERSE	154
2.31 Livello ottimale: VAL DI NIEVOLE EST	158
2.32 Livello ottimale: VAL DI PECORA	161
2.33 Livello ottimale: VALDARNO	164
2.34 Livello ottimale: VALDARNO INFERIORE	167
2.35 Livello ottimale: VALDARNO SUPERIORE NORD	170
2.36 Livello ottimale: VALDERA	173
2.37 Livello ottimale: VALTIBERINA	178

Capitolo II

IL MONITORAGGIO DELLE GESTIONI ASSOCIATE FATTO DALL'IRPET

Parte prima

1. Lo stato di attuazione della normativa toscana in materia di gestioni associate	
1.1 Introduzione	182
1.2 Dalla L.R. 40/01 al Programma di Riordino Territoriale	186
1.3 I contributi erogati dal 2002 ad oggi	191
2. Le gestioni associate attivate in toscana	
2.1 I livelli ottimali	194
2.2 Le forme associative	199
2.3 I servizi/funzioni associati	202
2.4 La ripartizione dei servizi/funzioni nelle aree tematiche di intervento	204
2.5 Le forme di gestione dei servizi associati	211

Parte seconda

3. Obiettivi e metodo del monitoraggio	
3.1 Le ragioni del monitoraggio	213
3.2 Il metodo seguito per il monitoraggio del 2005	214
4. I risultati del monitoraggio	
4.1 L'impatto organizzativo	219
4.2 La razionalizzazione del personale	229
4.3 Lo svolgimento dei servizi/funzioni associati: gli obiettivi realizzati	238
4.4 Considerazioni conclusive	261
Appendice	

Capitolo I

L'attuazione della legge regionale n. 40 del 2001 e del programma di riordino territoriale

Parte prima

1.

Uno sguardo d'insieme

La presente relazione dà conto, ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40, dei risultati raggiunti nell'attuazione del programma di riordino territoriale; evidenzia altresì gli obiettivi che la Regione intende perseguire nel prossimo futuro, in coerenza con quanto previsto dal PRS 2006-2010.

Il programma di riordino territoriale è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225, a seguito di un ampio processo di elaborazione che ha visto la partecipazione di tutti i soggetti interessati, come descritto analiticamente nelle motivazioni del provvedimento. Era quanto, del resto, stabilito dall'articolo 5 della legge, e qui se ne sottolinea la lungimiranza: aver puntato anzitutto sulla partecipazione degli enti locali in ogni fase del processo di attuazione della legge ha rappresentato un metodo fecondo e paradigmatico, da tenere in alta considerazione in analoghi processi decisionali regionali.

La Giunta regionale ha poi tempestivamente approvato gli atti di attuazione previsti dal programma medesimo, assicurando così la continuità nella gestione della legge rispetto al periodo transitorio (2002-2003) previsto dall'articolo 12. Ed è per questo che, pur prendendo le mosse dal programma di riordino, la relazione dà conto in più parti del complesso delle attività che hanno caratterizzato la gestione della legge.

Il Capitolo I offre in forma sintetica i principali contenuti dell'adempimento di legge cui è tenuta la Giunta regionale: risultati raggiunti e obiettivi da perseguire.

La relazione comprende anche il monitoraggio effettuato dall'IRPET per gli anni 2002-2005, posto al Capitolo II, così collocato per mantenere l'autonomia delle analisi e delle riflessioni dell'Istituto, e consente al Consiglio regionale di apprezzare per intero le valutazioni dell'Istituto medesimo. Le analisi del monitoraggio IRPET integrano, del resto, le analisi e le considerazioni svolte nel presente Capitolo I², che può pertanto svilupparsi in modo più contenuto, soffermandosi nella Parte seconda a riassumere i dati aggiornati al 2006.

In via di estrema sintesi, si può dire che: la legge regionale n. 40 del 2001 ha ricevuto piena attuazione; il programma di riordino territoriale ha complessivamente raggiunto gli obiettivi previsti; gli interventi promossi dalla Regione si sono dimostrati efficaci.

Ad oggi risultano costituiti in Toscana 49 “livelli ottimali”, che coinvolgono 260 comuni su 287; tutti i 205 comuni con meno di 10.000 abitanti fanno parte di questi livelli ottimali. 37 sono i livelli ottimali operanti e coinvolgono 212 comuni, 91 dei quali con popolazione inferiore a 3.000 abitanti (su 92); 595 sono le gestioni associate già attivate, con 89 enti che risultano responsabili di almeno una gestione associata.

I 37 livelli ottimali già attivati hanno beneficiato complessivamente, negli anni 2002-2006, di contributi regionali per circa 24 milioni di euro, di cui circa 16 derivanti dalla legge regionale n. 40 del 2001.

Ciò che va più rimarcato sono gli effetti che si sono prodotti nell'organizzazione dell'amministrazione locale e il fatto che la legge regionale n. 40 del 2001 e il programma di riordino territoriale hanno intercettato positivamente tendenze già in atto nell'assetto istituzionale (cooperazione tra i comuni) e ne hanno favorito fortemente lo sviluppo, dando un contributo rilevante ad un movimento di idee e di buone prassi, di

² Per semplicità espositiva, l'appendice al monitoraggio IRPET, relativa alle criticità, ai risultati raggiunti e alle prospettive future indicate dagli enti responsabili di gestioni associate, è stata inserita nelle singole schede dei livelli ottimali (Capitolo I, parte seconda). I contenuti dell'appendice IRPET sono stati riprodotti fedelmente, salvo che per la dizione di ente “capofila” di gestione associata, che è stata sostituita con quella di ente “responsabile” di gestione associata, per renderla conforme alla dizione contenuta nel programma di riordino territoriale. La dizione di ente “capofila” si ritrova, ovviamente, nel Capitolo II, in quanto così utilizzata dall'IRPET.

rilievo nazionale, sul superamento dei limiti della frammentazione istituzionale.

La presente relazione (in particolare: Cap. I, schede della Parte seconda; Cap. II, Parte seconda) dà conto analiticamente dell'impatto organizzativo delle gestioni associate, anche nel senso della riorganizzazione amministrativa e strutturale degli uffici, dell'espansione dei servizi/funzioni e dei livelli qualitativi raggiunti. Queste analisi aiutano a capire la *piccola rivoluzione* che è avvenuta e gli spazi che si sono aperti per importanti riforme organizzative di cui sono stati o possono essere protagonisti gli enti locali.

In questo quadro, va segnalato il processo positivo di cui si sono rese protagoniste gran parte delle comunità montane, che l'esperienza delle gestioni associate ha ricollocato più decisamente in un ruolo di riferimento essenziale per l'esercizio di funzioni comunali. Gli effetti prodotti nell'organizzazione di questi enti e la loro capacità di proporsi come soggetti attivi della riforma amministrativa locale rappresentano un'importante novità per svilupparne il carattere, sempre più decisivo, di unioni di comuni.

Allo stesso modo, va segnalato sia il rilancio dei circondari in funzione associazionistica dei comuni, sia il ruolo assunto da alcuni comuni, anche di minore dimensione, nella responsabilità della gestione di funzioni e servizi per conto di altri, processi che sono in grado di produrre ulteriori significativi esiti di cambiamento dell'amministrazione locale.

Non è un caso, perciò, che la Toscana si sia dimostrata tra le Regioni più sensibili e attive sul tema dell'associazionismo locale e sia stata tra quelle protagoniste della discussione – tra il 2005 e il 2006 – che ha portato, in sede di Conferenza unificata (atti rep. 873 del 28 luglio 2005 e rep. 936 del 1° marzo 2006) alla regionalizzazione delle risorse statali destinate all'incentivazione delle forme associative.

Il lavoro compiuto dalla Giunta regionale e dai tecnici ha consentito di realizzare quanto auspicato dal Consiglio regionale con ordine del giorno approvato il 15 dicembre 2004 (odg n. 1 collegato alla LR n. 72 del 2004). La regionalizzazione delle risorse statali, in effetti, consente (come già

avvenuto nel corrente 2006, anno di prima attuazione) di riportare ad unità le politiche di sostegno alle gestioni associate, che invece negli anni precedenti avevano seguito strade diverse, a causa dei difformi criteri di concessione utilizzati dallo Stato e dalle Regioni. Ciò nel quadro di una corretta visione del ruolo centrale delle Regioni nella disciplina delle forme associative, in conformità al dettato costituzionale.

A questo proposito, è utile ricordare che molte Regioni hanno apprestato politiche e discipline generali di sostegno all'associazionismo comunale. Di seguito si riporta uno schema riassuntivo – tratto dal rapporto sulle politiche regionali “Cooperazione inter-istituzionale regioni autonomie locali dell'aprile 2005”³ – che consente di apprezzare l'ampiezza delle iniziative regionali e, allo stesso tempo, le differenti impostazioni, che confermano l'impraticabilità di politiche uniformi sul territorio nazionale.



Tabella 8 – I passaggi/momenti chiave della policy-

Regioni/Province ⁵¹	Recepimento art. 3 DLgs 112/98 Definizione Ambiti Territoriali Ottimali	Recepimento art. 33 DLgs 267/00 Programma di Riordino Territoriale	Redazione effettiva del Programma di Riordino Territoriale	Stanziamento di finanziamenti specifici	Previsione e gestione di attività e azioni di supporto	Individuazione di strumenti di valutazione
Piemonte	☒			☒	☒	☒
Valle d'Aosta	☒				☒	
Lombardia	☒	☒		☒	☒	☒
Prov. Trento	☒			☒	☒	☒
Prov. Bolzano	☒				☒	
Veneto	☒			☒	☒	☒
Friuli V.G.	☒			☒	☒	
Liguria	☒					
Emilia Romagna	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Toscana	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Marche	☒	☒		☒	☒	
Lazio	☒	☒		☒		
Sardegna	☒			☒		
Abruzzo	☒	☒		☒		
Basilicata	☒				☒	
Molise	☒	☒				
Umbria	☒	☒	☒			
Campania				☒		
Puglia	☒					
Calabria	☒					
Sicilia	☒			☒		

⁵¹ Le regioni evidenziate in grigio in questa tabella e nelle successive sono quelle ancora in corso di analisi.

³ Rapporto: azioni di sostegno delle Regioni per la valorizzazione dei piccoli comuni e la promozione delle forme associate

2.

Il ruolo fondamentale dei diretti protagonisti

Va qui subito segnalato il ruolo che le associazioni degli enti locali (Anci, Uncem, Urpt) hanno avuto in Toscana in questi anni per il successo delle politiche regionali sull'associazionismo comunale. Ciò è avvenuto in una duplice direzione: nella partecipazione alla definizione di queste politiche e dei principali provvedimenti che ne hanno dato attuazione; nella promozione di iniziative sul territorio, di sensibilizzazione e di condivisione delle esperienze.

Il raggiungimento degli obiettivi del programma di riordino territoriale sarebbe stato impensabile senza questo apporto, che segnala il carattere avanzato delle relazioni Regione-enti locali in Toscana.

In sostanza, Giunta regionale e associazioni degli enti locali hanno fatto in questi anni del tema dell'associazionismo un punto di forte condivisione, nella comune consapevolezza dei grandi problemi che affrontano i comuni, soprattutto di minore dimensione. Non è un caso che, ormai, ogni qual volta si affrontano le problematiche dell'organizzazione più appropriata per lo svolgimento delle funzioni, il tema dell'associazionismo ritorna sempre con insistenza e con un linguaggio comune.

E' anche per questo che in Toscana è stato semplice trovare l'intesa tra la Giunta e le associazioni sull'argomento, altrove spinoso, della regionalizzazione delle risorse statali (intesa del 3 ottobre 2005).

Questa fattiva cooperazione sarà il miglior viatico anche per i cambiamenti che dovranno intervenire nel prossimo futuro, per garantire un ulteriore salto di qualità e prospettive stabili all'associazionismo comunale.

Appare evidente il punto di approdo di questo lavoro comune: la consapevolezza che le gestioni associate sono un valido strumento per la sussidiarietà.

Al tempo stesso, risulta evidente che il successo delle gestioni associate deriva dalla lungimiranza di molti amministratori locali e dall'impegno profuso dai tecnici delle strutture coinvolte. Normalmente, quando si discute delle esperienze di gestione associata, si citano tra le criticità i

timori di perdita di ruolo degli amministratori e dei tecnici, i possibili conflitti tra i comuni e tra gli uffici interni degli stessi comuni. Se ne parla nel senso che la pubblica amministrazione è restia al cambiamento. Questi problemi sono sempre presenti, e di ciò, come si è detto, se ne dà conto in questa relazione. Però, rispetto al 2001, anno di approvazione della legge 40, il cambiamento risulta evidente e va qui segnalato: nella stragrande maggioranza dei comuni toscani il dibattito sulle gestioni associate è diventato concreto, coinvolgendo i consigli, le assemblee delle comunità montane e dei circondari, le giunte e gli uffici, e concreta è diventata la prospettiva di un lavoro comune che non si fermi al coordinamento ma si spinga verso l'integrazione delle competenze, delle risorse e delle strutture. Oggi, dopo cinque anni, è diffusa la consapevolezza delle opportunità che offre la gestione associata delle funzioni e dei servizi, e più chiari sono i problemi, i rischi, le difficoltà. Oggi si sa bene cosa significa una convenzione di delega o una convenzione di costituzione di un ufficio comune (forma organizzativa fino a qualche tempo fa del tutto sconosciuta). E ormai, sempre più dal territorio emergono i principali temi da affrontare per il futuro, per assicurare alle gestioni associate una prospettiva di vita e di sviluppo.

Così, le indicazioni contenute nello Statuto regionale (articolo 62, Sussidiarietà istituzionale) non rappresentano solo un impegno programmatico di là da venire ma il riconoscimento di una realtà.

La Giunta regionale è perciò consapevole che gli obiettivi posti dal PRS 2006-2010 sulle gestioni associate si possono raggiungere solo se continua e si rafforza l'impegno dei protagonisti, associazioni degli enti locali e amministratori locali in prima persona. Anche per questo, nel corso del 2006 il tavolo di concertazione istituzionale ha deciso di costituire un gruppo di lavoro Giunta regionale-associazioni direttamente interessate, che ha individuato le principali innovazioni da introdurre nella disciplina dell'incentivazione e le ha verificate in specifiche riunioni tematiche con i funzionari responsabili delle gestioni associate, tenutesi nel mese di settembre 2006 su: personale, SUAP, servizi educativi, governo del territorio. Questi momenti di approfondimento hanno portato alla elaborazione delle principali proposte di modifica della disciplina (vedasi paragrafo 7).

Infine, si può oggi dire che il sistema delle autonomie della Toscana è pronto alle innovazioni che appaiono all'orizzonte, come quelle prefigurate nelle proposte di legge statale che, volte a dare attuazione al Titolo V della parte seconda della Costituzione, puntano largamente sul raggiungimento dell'adeguatezza mediante l'esercizio associato di funzioni e servizi.

3.

Il programma di riordino tra organizzazione territoriale e disciplina dell'incentivazione

La Regione Toscana è stata la seconda Regione, dopo l'Emilia Romagna, ad essersi dotata di un programma di riordino territoriale, sulla base del quale intervenire per incentivare l'associazionismo dei comuni. Altre Regioni hanno fatto scelte diverse, disciplinando l'incentivazione senza un'idea generale di riorganizzazione unitaria dei territori.

Come si avrà modo di dire, la scelta della Regione Toscana si è rivelata molto utile e soprattutto funzionale alla prospettiva, ormai largamente condivisa, di consolidare le aggregazioni dei comuni in modo da realizzare condizioni ulteriori per favorire il decentramento delle funzioni al livello più vicino ai cittadini.

E' bene a questo punto ricapitolare gli elementi essenziali del programma di riordino territoriale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 225 del 2003, e descrivere brevemente *il modello* di incentivazione cui si ispira.

Il programma di riordino territoriale è un documento complesso nel quale sono riportati:

- *le premesse*, che ripercorrono le tappe della costruzione e concertazione del provvedimento con le varie realtà locali e indicano le principali scelte operate;
- *l'articolato*, che definisce la disciplina fondamentale dell'incentivazione;
- *l'allegato A*, che contiene il dettaglio degli obiettivi programmatici;
- *l'allegato B*, che contiene l'individuazione dei 49 livelli ottimali per l'esercizio associato;

- *l'allegato C*, che contiene l'individuazione delle gestioni associate rilevanti per l'incentivazione, alcuni criteri fondamentali e il sistema di calcolo dei contributi forfetari iniziali.

E' evidente che, in linea con la legge, il programma *ruota* intorno a due aspetti centrali: la definizione dei livelli ottimali per l'esercizio associato e la disciplina dell'incentivazione delle gestioni medesime.

Il programma individua 49 livelli ottimali per l'esercizio associato, a cui si aggiungono 34 zone socio sanitarie, che in parte coincidono e in parte si sovrappongono ai livelli ottimali. L'incentivazione delle gestioni associate avviene essenzialmente all'interno di questi aggregati di territori comunali. I livelli ottimali sono un riferimento generale, le zone socio sanitarie lo sono per funzioni determinate.

A questi aggregati non corrispondono necessariamente singoli enti locali, come le comunità montane. La scelta della Regione Toscana non è stata dunque quella di individuare i livelli ottimali in enti esistenti (comunità montane, unioni di comuni, circondari, consorzi).

Al primo posto, dunque, c'è l'aggregazione scelta dai comuni (il livello ottimale). I comuni scelgono inoltre la forma o le forme associative più opportune e funzionali per realizzare le gestioni associate: si convenzionano tra di loro, affidando ad uno di essi il compito di gestire la funzione o il servizio, o alla comunità montana o al circondario di riferimento, oppure costituiscono consorzi, ecc. Perciò, è possibile che gli stessi comuni di un livello ottimale attivino gestioni associate ciascuna con una diversa forma associativa: ciò che conta è che tra gli stessi comuni si realizzi la sostanza dell'obiettivo, e non l'unicità della forma associativa.

Ciò che viene richiesto è che la forma associativa vada oltre il mero coordinamento e pervenga alla integrazione di competenze, risorse, strutture e personale. Per questo, l'unica forma associativa esclusa dall'incentivazione è quella che si realizza con l'accordo di programma, dove, come è noto, ciò che domina è il coordinamento di opere e interventi, che conferma però la sfera di competenza di ciascun ente coinvolto.

Il modello base che il programma evoca è estremamente semplice: un unico condiviso livello ottimale, nel quale realizzare gestioni associate in ogni campo, con pluralità di forme associative. Il modello base è quello che consente di pervenire al cd. *contributo forfetario iniziale*, quando si raggiunge un numero sufficiente di gestioni associate attivate, e dunque un livello minimo di integrazione. La regola adottata è che il livello minimo di integrazione corrisponde al raggiungimento di un certo punteggio (pari a 8), considerato che la generalità di gestioni associate comportano un punteggio pari 1 e che, per alcune di esse, in ragione di maggiori livelli di integrazione, sono stabiliti punteggi pari a 2 o a 3.

Per il modello base, l'incentivazione si realizza con il contributo forfetario iniziale e con contributi annuali.

Una volta attivato il modello base (e una volta conseguito il contributo forfetario iniziale), il programma prevede che l'incentivazione (nella forma del contributo annuale) possa essere conseguita anche in situazioni diverse. In sostanza, è necessario che l'esperienza delle gestioni associate del livello ottimale sia nata e perduri nel tempo: a queste condizioni è possibile ottenere l'incentivazione annuale anche per altre aggregazioni, interne al livello ottimale o coinvolgenti più livelli ottimali o coinvolgenti la zona socio sanitaria. In quest'ultimo caso, per funzioni e servizi che sono oggetto di programmazione locale nella zona stessa.

E' anche previsto che le gestioni associate possano essere incentivate se l'aggregazione riguarda comuni limitrofi. Di parte di queste incentivazioni possono usufruire anche comuni di maggiori dimensioni demografiche, non compresi in livelli ottimali.

Per tutte le aggregazioni valgono le stesse regole sulle forme associative, sull'utilizzo dei contributi, sugli adempimenti degli enti gestori, sulle eventuali revoche derivanti dalla crisi delle gestioni associate.

In attuazione del programma di riordino, la Giunta regionale, con deliberazioni 22 marzo 2004, n. 238 e n. 273, ha individuato per ciascuna gestione associata il contenuto minimo delle attività che la qualificano, avuto riguardo ai procedimenti, alle attività e ai servizi che devono essere attivati perché possa essere riconosciuta ai fini dell'incentivazione, e ha

disciplinato i procedimenti di concessione dei contributi, gli adempimenti degli enti responsabili delle gestioni associate, il sistema di calcolo dei contributi annuali.

Il programma di riordino e i provvedimenti attuativi della Giunta regionale hanno dedicato particolare attenzione alla cd. *crisi delle gestioni associate*, alle verifiche (sostanziali e spesso “sul campo”) sull’effettivo svolgimento della gestione e alla revoca eventuale dei contributi. Il sistema è ispirato a principi di leale collaborazione tra Regione e enti locali, ed è volto ad accertare la possibilità pratica del superamento della crisi. Questa attenzione all’effettività delle gestioni associate incentivate è forse uno dei tratti più caratteristici di tutta l’impostazione della Regione Toscana, che la differenzia nettamente da tutte le altre e dallo Stato. Il sistema adottato è stato più volte oggetto di apprezzamento da parte degli studiosi e, quantunque necessiti di adeguamenti, appare uno dei punti di forza di tutta la disciplina. Da parte degli enti locali il sistema è stato apprezzato in vario modo, non sempre, come vi era da immaginarsi, positivo. Ma prevalentemente se ne è colto il lato migliore, per il contributo che esso dà alla soluzione dei problemi amministrativi che si incontrano nei complessi percorsi di riforma dell’organizzazione locale; non da ultimo, la verifica dell’effettività ha consentito agli organi politici locali di tornare a riflettere sulle esperienze in corso e di rilanciare e rinnovare il patto tra di loro.

Infine, è bene rimarcare che i contributi finanziari concessi dalla Regione sono destinati al sostegno degli enti partecipanti alle gestioni associate e sono utilizzati secondo quanto stabilito dagli enti stessi negli atti associativi. La legge regionale, in questo, ha deciso di assumere un’ottica diversa da quella dei contributi finanziari concessi per sostenere spese determinate. Il contributo è, in realtà, un *premio all’integrazione raggiunta*, e non (non potrebbe esserlo) una modalità per il sostegno allo svolgimento di singole funzioni (cui devono provvedere le leggi “di settore”). Il carattere apertamente premiale del contributo regionale ha contribuito al successo della misura; esso consente di inquadrare in modo trasparente l’intervento regionale e di valutarne meglio gli effetti. Su questa strada, sarà possibile, come si dirà, sviluppare le prospettive di riforma della disciplina regionale.

Il modello descritto si è dimostrato efficace e, pertanto, può ben essere alla base di una *ulteriore svolta per la qualità e l'integrazione*. I necessari e opportuni cambiamenti che possono essere realizzati sulla base dell'esperienza compiuta dovranno pertanto muoversi dentro il quadro originario.

L'efficacia del modello si è dimostrata anche in occasione della concessione delle risorse statali "regionalizzate", concessione che è potuta avvenire in modo automatico il 24 novembre 2006 (decreto 6023), appena dopo la comunicazione ministeriale di assegnazione delle risorse.

Ma l'efficacia del modello si è potuta verificare anche:

- nella tempestività dei procedimenti di concessione dei contributi, che sono tutti avvenuti nei tempi previsti;
- nel numero di procedimenti di revoca avviati (vedasi le schede della Parte seconda del presente Capitolo) e, allo stesso tempo, nel ridotto numero di provvedimenti di revoca dei contributi adottati, che segnala il duplice fatto positivo della capacità del modello di cogliere le situazioni di crisi e di promuoverne la soluzione da parte degli enti, o di mantenere pressoché invariato il livello di integrazione raggiunto sostituendo le gestioni associate in crisi con altre.

4.

Gli obiettivi previsti dal programma di riordino territoriale

Il programma di riordino territoriale esplicita gli obiettivi dell'azione regionale e della disciplina dell'incentivazione per il periodo 2003-2005 (il "triennio" di legge, in verità, deve ritenersi più propriamente quello che va dal 17 dicembre 2003, data di approvazione del programma di riordino, al dicembre 2006). Di seguito, si dà conto del grado di raggiungimento degli obiettivi esplicitati nell'allegato A al programma di riordino e richiamati nell'articolo 2 del programma medesimo.

Il primo obiettivo del programma era "portare a maggiore coerenza le politiche regionali di settore per consolidare i livelli ottimali come riferimenti privilegiati delle gestioni associate". Ciò è avvenuto, in effetti, in materie di rilievo, come la protezione civile (legge regionale n. 67 del 2003 e provvedimenti attuativi), i servizi sociali (legge regionale n. 41 del

2005 e, precedentemente, PISR 2002-2004), l'istruzione e i servizi educativi (regolamento n. 47 del 2003), lo sviluppo della Società dell'informazione e della conoscenza (da ultimo, deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2006, n. 916), la polizia municipale (deliberazione della Giunta regionale n. 199 del 2003, leggi regionali n. 38 del 2001 e n. 12 del 2006), la comunicazione istituzionale (legge regionale n. 22 del 2002 e deliberazione del Consiglio regionale n. 22 del 2003).

La Giunta regionale non ha formulato perciò proposte di riorganizzazione territoriale incoerenti con i livelli ottimali (o con le zone socio sanitarie). Anzi, in alcuni casi proprio l'esperienza delle gestioni associate nei livelli ottimali ha contribuito ad un processo di convergenza di ambiti territoriali diversi verso il livello ottimale. Così è avvenuto, ad esempio, in occasione della ridefinizione di ambiti territoriali di comunità montane (Media Valle del Serchio e Amiata Val d'Orcia), che hanno in realtà riprodotto la situazione già determinatasi nella costituzione dei livelli ottimali. Tuttavia, non è avvenuto (non ve ne è stata l'occasione) alcun processo generale di ridefinizione di ambiti territoriali esistenti. Il tema è indubbiamente presente, per crescenti esigenze di semplificazione, che suggeriscono una tendenziale unicità o quantomeno una forma "concentrica" dei riferimenti territoriali di base (ad esempio, ambiti territoriali di base dei livelli ottimali, delle comunità montane e delle zone socio sanitarie), quantunque trattasi di questione non drammatica viste le limitate incongruità esistenti.

Il secondo obiettivo era "incrementare la media delle gestioni associate", e in particolare raggiungere una media di 15 gestioni associate per livello ottimale destinatario degli incentivi regionali. Il risultato è stato raggiunto già nel 2005, mentre nel 2006 la media è aumentata a 16 gestioni associate. Nel PRS 2006-2010 questo obiettivo è stato rilanciato e riformulato: entro il 2010 infatti la Regione intende superare la quota di 800 gestioni associate.

Il terzo obiettivo era "migliorare progressivamente la qualità dell'integrazione gestionale e delle forme associative". Anche questo obiettivo è stato raggiunto. Dopo l'approvazione del programma di riordino, l'ufficio regionale competente ha elaborato due *guide* di convenzione – tipo (sulla delega e sulla costituzione di uffici comuni), che hanno consentito ai comuni di usufruire di una traccia avanzata per

migliorare il contenuto delle precedenti convenzioni, in particolare per la disciplina dei requisiti essenziali delle convenzioni medesime, per risolvere i principali problemi di natura organizzativa e regolamentare, per sviluppare le potenzialità degli uffici comuni. In alcuni casi, vi sono stati interventi normativi della Regione per affrontare e risolvere il problema dei regolamenti per lo svolgimento delle funzioni (legge sulla polizia municipale, legge sui procedimenti per la concessione di contributi per il superamento delle barriere architettoniche). Infine, vi è stato un più ampio coinvolgimento nelle gestioni associate delle aggregazioni strutturate: entrambi i circondari (Empolese Valdelsa e Val di Cornia) e 18 comunità montane su 20 hanno assunto un ruolo decisivo nella promozione delle gestioni associate.

Si assiste negli ultimi tempi anche ad una certa attenzione dei comuni al tema dell'unione, forma associativa ad oggi non presente nella realtà toscana per scelta autonoma dei comuni, nonostante le misure incentivanti del programma di riordino (e di quelle gestite fino al 2005 dallo Stato). La maggiore attenzione dei comuni verso questa forma associativa appare oggi più fondata, proprio a partire dall'esperienza fatta con la legge 40 in talune realtà (in particolare dove non esistono già enti associativi come le comunità montane). Si ritiene che questi processi possano essere validamente sostenuti quando matura nel territorio una nuova esigenza di sviluppo dell'integrazione politica e amministrativa, cioè quando i processi aggregativi richiedono un ulteriore salto di qualità nell'organizzazione unitaria di servizi e di funzioni di notevole rilevanza.

Il quarto obiettivo era “sviluppare la condivisione delle esperienze e delle conoscenze”. L'obiettivo è stato raggiunto anzitutto con lo sviluppo della pagina web dedicata (*gestioniasociate.regione.toscana.it*), che oggi risulta quantomai ricca e rappresenta un punto di riferimento non solo del sistema locale ma anche di tutti i soggetti che alle gestioni associate si riferiscono per costruire politiche (uffici regionali) o per studiarne i caratteri e i risultati conseguiti (singoli studiosi, istituti di ricerca e Università, ecc.). Numerosi comuni dei livelli ottimali hanno inoltre sviluppato proprie pagine web dedicate all'esperienza associativa. La rassegna *Dire e Fare 2005* ha dedicato tre seminari alle gestioni associate (SUAP, formazione del personale, servizi sociali), e a Licciana Nardi nel 2006 l'Anci, l'Uncem e la Regione Toscana hanno promosso e realizzato un convegno sul tema,

con la partecipazione di rappresentanti locali e nazionali. Nel 2006, il tema è stato oggetto di un incontro pubblico in occasione del dibattito sul PRS. Non sono mancate poi: pubblicazioni regionali sulle gestioni associate e pubblicazioni degli enti sull'esperienza associativa, e momenti di studio e di approfondimento di livello nazionale (organizzati a Torino e a Roma in collaborazione con il Fornez; a Firenze per iniziativa degli uffici delle Regioni); giornate formative su pari opportunità, polizia municipale, protezione civile, biblioteche, musei, archivi storici, ecc; la realizzazione del primo monitoraggio IRPET (2004). E' importante rimarcare che molte di queste cose (si pensi solo alla pagina web) sono state fatte "in economia", cioè prevalentemente con le risorse professionali dell'ufficio regionale competente (al punto che dei 100 mila euro annualmente disponibili ai sensi dell'articolo 11-bis della LR 40 del 2001 sono stati spesi dalla Regione complessivamente in questi anni solo 2 mila euro).

Il quinto obiettivo era "favorire l'estensione dei servizi destinati ai cittadini, sulla base delle economie di dimensione realizzate nelle gestioni associate". Il Capitolo II dà conto del maggior numero di iniziative e di interventi che i comuni hanno attivato e realizzato grazie alle gestioni associate.

Ultimo obiettivo era "semplificare la negoziazione locale e avvicinare alla gestione il controllo, la regolazione e la programmazione dei servizi". Ciò è avvenuto in diversi campi: servizi sociali, istruzione e servizi educativi, protezione civile, *e-government*. Ma per fare un ulteriore salto bisogna promuovere un intervento legislativo specifico, in grado di favorire il consolidamento dell'organizzazione intercomunale di livello ottimale.

A proposito degli obiettivi del programma (salvo il primo, di valenza esclusivamente regionale), deve dirsi che il loro raggiungimento è stato facilitato dalla scelta, effettuata dal programma stesso, di promuovere *sul territorio* strutture associate di supporto giuridico. Si è trattato di una scelta originale rispetto a quella fatta da altre Regioni che hanno puntato su strutture centrali. Questa scelta, facilitata sicuramente dal fatto che l'ufficio regionale competente ha non ha mai cessato di svolgere attività di affiancamento degli enti locali, ha determinato la crescita di una "comunità professionale" qualificata, spesso in grado di far fronte *in loco* alle varie problematiche che le gestioni associate pongono, rappresentando una valida

risorsa per ancorare su basi più solide il futuro delle gestioni. Ed è una scelta che, perciò, appare utile confermare per sviluppare l'integrazione.

5.

In particolare: le politiche regionali in favore dell'associazionismo

Come si è già accennato al paragrafo 4, a proposito del primo obiettivo del programma di riordino territoriale, la Regione, oltre all'incentivazione prevista dalla legge n. 40 del 2001, ha promosso politiche e misure convergenti, mediante:

- la legge regionale n. 39 del 2004, concernente interventi in favore dei piccoli comuni; il contributo annuale ivi previsto (articolo 4) è infatti condizionato alla partecipazione da parte degli enti beneficiari a gestioni associate di cui alla LR n. 40 del 2001;
- le leggi regionali n. 38 del 2001 (praticamente coeva alla LR 40) e n. 12 del 2006, rispettivamente in materia di sicurezza urbana e di polizia municipale; il forte collegamento con la legge 40 si coglie soprattutto negli atti di attuazione della legge 38 (DGR n. 199 del 2002 e successive modificazioni e integrazioni), che disciplinano i casi di associazionismo comunale per le attività in materia di sicurezza urbana, e nelle previsioni della legge 12 specificamente dedicate alla gestione associata (articolo 4);
- la legge regionale n. 22 del 2002 in materia di comunicazione istituzionale; il collegamento con la legge 40 è stato realizzato soprattutto in occasione dell'approvazione del piano triennale (DCR n. 22 del 2003);
- la legge regionale n. 41 del 2005 in materia di servizi sociali, che ha in sostanza raccolto l'esperienza associativa realizzata con la legge 40, prevedendo un corpo di disposizioni (articoli 33, 34 e 45) specificamente rivolte alla promozione dell'associazionismo comunale.

Non sono mancate, poi, ulteriori – seppur parziali – misure di premialità, che singoli provvedimenti hanno previsto in favore dell'associazionismo promosso dai comuni in coerenza con la legge 40 (come è avvenuto per la costruzione e il risanamento dei canili, e per i progetti che hanno interessato le biblioteche e i musei).

Più in generale, può dirsi che è ormai diffuso nell'ordinamento regionale, per l'accesso ai contributi regionali, il "riconoscimento" delle gestioni associate e del ruolo degli enti responsabili delle gestioni medesime.

6.

Le esigenze di cambiamento

Nel corso dell'esperienza sviluppata a seguito dell'approvazione del programma di riordino territoriale, sono emersi alcuni temi di un certo rilievo, che determinano oggi la necessità di introdurre innovazioni nella disciplina dell'incentivazione.

Sulle criticità riscontrate dagli enti si rinvia al Capitolo II. Nella Parte seconda del presente Capitolo I, inoltre, laddove sono riportate le schede per livello ottimale, sono elencate le criticità e le prospettive future indicate dagli uffici degli enti locali che hanno partecipato alla rilevazione dell'IRPET. In queste schede, in particolare, si potrà apprezzare lo spirito critico e propositivo che viene dal territorio, che non mette in discussione l'esperienza in atto, anzi ne individua i risultati positivi e le potenzialità, senza però rinunciare a dire "come sono andate le cose". Punti di forza e di debolezza devono perciò essere colti nel loro insieme, senza indugiare sugli uni (che darebbe il senso di un lineare andamento positivo) o sugli altri (che darebbe il senso di un andamento irto di difficoltà): solo in questo modo, infatti, si può cogliere l'effettiva trasformazione in corso e la necessità di affidarsi ad essa per costruire una pubblica amministrazione più moderna.

Qui, invece, si pone l'accento sull'esperienza diretta della Regione sul territorio e sulle esigenze maturate o rilevate nei numerosi incontri di approfondimento che si sono susseguiti nel corso del periodo di attuazione del programma di riordino territoriale. Gli elementi di riflessione, che oggi inducono a prospettare alcune importanti innovazioni (riportate nel successivo paragrafo 7) si possono così riassumere:

- a) vi è la necessità di puntare maggiormente, con una più forte premialità, sulle gestioni associate complesse e più in grado di perseguire l'integrazione organizzativa (si pensi al ruolo dell'ufficio tecnico e alle funzioni in materia di governo del territorio, al SUAP, alla protezione civile, al corpo unico di polizia municipale); si tratta qui di rivedere, ad

esempio, almeno in parte il sistema dei “punteggi” attribuiti alle singole gestioni associate, che riassumono il senso dell’integrazione, per incentivare un ulteriore salto di qualità;

- b) vi è la necessità di valorizzare l’unitarietà delle gestioni associate che attengono ad una materia, così da premiare di più gli enti che “portano” in gestione associata un gruppo omogeneo di funzioni, piuttosto che gli enti che puntano su “sezioni” di materie; in sostanza, rispetto al passato, caratterizzato da una certa frammentazione delle gestioni associate, così concepita per incentivare l’avvio di concrete esperienze associative (e non di improbabili studi e progetti su ipotetiche cose future), si pone oggi l’esigenza di valorizzare quelle realtà che hanno fatto il passo più consistente, riorganizzando con maggiore coerenza gli uffici comunali. Ad esempio, per le funzioni attinenti il personale la disciplina regionale consente oggi di vedere riconosciute al finanziamento ben cinque tipi di “gestioni” (reclutamento e concorsi, sviluppo delle risorse umane, trattamento economico, trattamento giuridico, relazioni sindacali), per cui se la gestione associata le comprende tutte l’incentivo complessivo è dato da una mera somma di quelli relativi a ciascuna di esse, senza tenere nel giusto conto il valore di un processo aggregativo che ha portato ad un’ampia riorganizzazione degli uffici. A ciò si aggiunge la necessità di considerare anche l’unitarietà di esercizio, cioè il fatto che a gestire un insieme omogeneo di funzioni sia un unico ente responsabile: nell’esempio fatto, che sia unico l’ente responsabile del complesso di gestioni attinenti il personale. Identico discorso potrebbe farsi per i servizi sociali, per i servizi educativi, per il governo del territorio;
- c) vi è la necessità di eliminare quanto più possibile il carico amministrativo degli uffici associati (ma anche degli uffici regionali) nei procedimenti di concessione dei contributi e soprattutto di verifica dell’effettività delle gestioni. Per esigenze conoscitive e per gli adempimenti già previsti dalla legislazione statale (articolo 158 del TUEL), in effetti questo carico amministrativo è venuto nel tempo aumentando, in relazione alla crescita del fenomeno associativo. Di ciò vi è ormai una larga consapevolezza, al punto tale che la Giunta regionale ha promosso la legge regionale n. 31 del 2006, che ha notevolmente semplificato gli adempimenti degli enti locali beneficiari di contributi straordinari regionali. Non solo: con la deliberazione della Giunta regionale n. 153 del 2006, si è provveduto, in linea con le usuali modalità di relazionamento sul territorio da parte dell’ufficio regionale

competente, a sostituire alla relazione annuale degli enti la verifica sul campo da parte della Regione. Questa impostazione semplificatrice può essere portata ad ulteriori sviluppi: si tratta di puntare sempre di più sulla sostanza delle verifiche regionali sull'effettività delle gestioni associate, ponendo in secondo piano per quanto possibile le verifiche "cartolari". Regolare in un'ottica semplificatrice i flussi informativi aiuta, inoltre, a gestire meglio anche i procedimenti di concessione dei contributi, come è già avvenuto per iniziativa della Regione che ha opportunamente collegato procedimenti simili tra di loro. Ad esempio, è stata apprezzata la scelta di concedere alcuni contributi (gestione associata in materia di servizi sociali, di polizia municipale, di comunicazione istituzionale) in modo automatico e sulla base dei procedimenti della legge regionale 40, seguendo il sistema previsto dalla legge regionale n. 39 del 2004 (contributi ai piccoli comuni in situazione di maggiore disagio) e ribadito nella concessione delle risorse statali "regionalizzate";

- d) vi è la necessità di una nuova disciplina degli istituti che regolano i rapporti di lavoro pubblico, per rendere più praticabile la scelta della gestione associata. Si tratta di un tema che la Regione oggi non può affrontare direttamente, ma che riveste un'importanza centrale nel momento in cui gli enti locali operano scelte in direzione della gestione associata di funzioni e servizi; la prospettiva è, in questo ambito, quella di operare con efficacia sulle norme del TUEL, nel momento in cui queste sono discusse per adeguarle al Titolo V della parte seconda della Costituzione (ddl governativo sul cd. *Codice delle autonomie*).

7.

Gli obiettivi del PRS e le proposte per il futuro

E' il PRS 2006-2010 che contiene le linee principali di sviluppo delle gestioni associate (in particolare, PIR 4.1).

Qui, tra gli obiettivi specifici sono indicati: l'estensione e il miglioramento delle gestioni associate di funzioni e servizi comunali; la diffusione sul territorio aggregazioni di comuni per una cooperazione istituzionale strutturata e funzionale alla sussidiarietà; il rafforzamento e la qualificazione del ruolo delle comunità montane e la diffusione

l'incentivazione di altre forme stabili di aggregazione volontaria di comuni, quali le unioni e i circondari.

Tra i risultati attesi sono indicati: l'adozione di provvedimenti legislativi per lo sviluppo delle gestioni associate e per la promozione della rete delle esperienze aggregative stabili dei comuni, quali le unioni e i circondari; l'incremento, rispetto al 2005, del 50 per cento delle esperienze di gestioni associate attivate dai comuni e del 10 per cento del numero di comuni coinvolti; il miglioramento della qualità, dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni; l'avvio delle esperienze di nuove aggregazioni stabili di comuni.

In questa direzione, appare necessario:

- prendere atto che il programma di riordino territoriale ha un carattere permanente, almeno quanto a definizione dei livelli ottimali; in questo senso è possibile “consolidare” le scelte fatte dai comuni e ormai rappresentate nella deliberazione del Consiglio regionale n. 225 del 2003, prevedendo solo meccanismi di adeguamento dei livelli ottimali (modifica, soppressione, nuova costituzione), sostanzialmente puntando sulla volontà espressa dagli enti; a ciò soccorre il fatto che nel corso degli anni le uniche modifiche dei livelli ottimali sono state promosse dai comuni, trovando adesione sia dalla Giunta che dal Consiglio regionale;
- promuovere alcune modifiche legislative per migliorare la disciplina dell'incentivazione.

Occorre perciò anzitutto provvedere alla “manutenzione” della LR 40, consolidando alcune disposizioni del *programma di riordino territoriale*, assegnando ad atti regolamentari – in coerenza con lo Statuto – la disciplina dei procedimenti, e affrontando in legge alcuni temi di carattere generale, come l'esercizio della potestà regolamentare e la disciplina di forme associative diverse da quelle previste dal TUEL.

Dal punto di vista sostanziale, le principali innovazioni possono essere così riassunte:

- a) puntare sul rafforzamento dei livelli ottimali decisi dai comuni e sulla stabilità delle forme associative (comunità montane, circondari, eventualmente unioni), anche prevedendo forme di cooperazione

volontaria che, pur non comportando l'istituzione di nuovi enti, garantiscano meglio questa cooperazione (sul modello, ad esempio, della zona socio sanitaria, dove è prevista una Conferenza dei Sindaci che funge da strumento permanente di raccordo e di direzione);

- b) confermare e migliorare i meccanismi di monitoraggio e verifica dell'effettività delle gestioni associate, incentrati sulla possibilità di revoca dei contributi;
- c) puntare sullo sviluppo quantitativo e qualitativo delle gestioni associate, con meccanismi fortemente premianti (per chi si pone gli obiettivi quantitativi del PRS, per chi gestisce funzioni ad elevata complessità e/o strategicità, per chi gestisce unitariamente un gruppo omogeneo di funzioni associate, per chi raggiunge certi livelli di qualità e di standard, ecc.);
- d) semplificare i procedimenti di concessione dei contributi e puntare su *patti* di sviluppo delle gestioni associate, in modo tale da assicurare agli enti risorse certe in tempi definiti e con procedimenti semplificati.

Le innovazioni dovrebbero comportare, tra l'altro:

- a) l'aggiornamento dei contenuti delle gestioni associate alle nuove disposizioni di legge, nell'ambito della conferma dell'impostazione della deliberazione della Giunta regionale n. 238 del 2004 e della salvaguardia delle convenzioni già in essere tra i comuni;
- b) la soppressione per tutte le gestioni associate del limite di durata quinquennale dei contributi;
- c) la ricerca di soluzioni per superare il maggior numero di incoerenze dei livelli ottimali, anche nel quadro della semplificazione delle procedure di modifica dei livelli ottimali medesimi;
- d) la semplificazione dell'attività amministrativa delle gestioni associate, consentendo in via generale agli atti associativi o agli atti degli enti responsabili delle gestioni di provvedere all'adozione dei regolamenti;
- e) la garanzia che la costituzione di un nuovo ente, come l'unione di comuni, sia veramente significativa in ragione della qualità delle gestioni associate esercitate;
- f) la semplificazione del sistema del livello minimo di integrazione;
- g) il rafforzamento dei momenti di condivisione.

In sostanza, si ritiene che occorre prendere atto delle innovazioni prodotte dal PRS 2006-2010, anche rispetto alle previsioni della LR 40/2001, la

principale delle quali è l'indicazione degli obiettivi fondamentali dell'azione regionale (che oggi sono, per l'appunto, contenute nel PRS). In secondo luogo, si ritiene che opportune modifiche della LR 40/2001 debbano essere predisposte in funzione del raggiungimento di questi obiettivi e della risposta alle principali esigenze (vedasi paragrafo 6) emerse nell'attuazione della legge.

Ciò dovrà essere fatto ricercando la massima convergenza con gli enti locali, secondo lo spirito della LR 40 e i risultati lusinghieri che questo metodo ha prodotto nell'elaborazione e nell'attuazione del programma di riordino territoriale.

Parte seconda

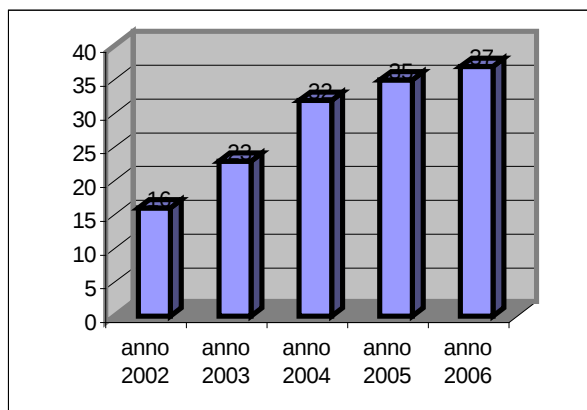
1.

L'esperienza associativa in Toscana in cifre

1.1

I livelli ottimali considerati per l'incentivazione

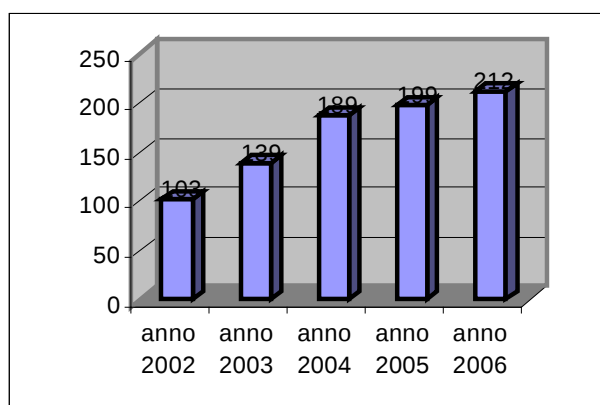
Ø	ANNO 2002	n° 16
Ø	ANNO 2003	n° 23
Ø	ANNO 2004	n° 32
Ø	ANNO 2005	n° 35
Ø	ANNO 2006	n° 37



1.2

Comuni partecipanti a gestioni associate

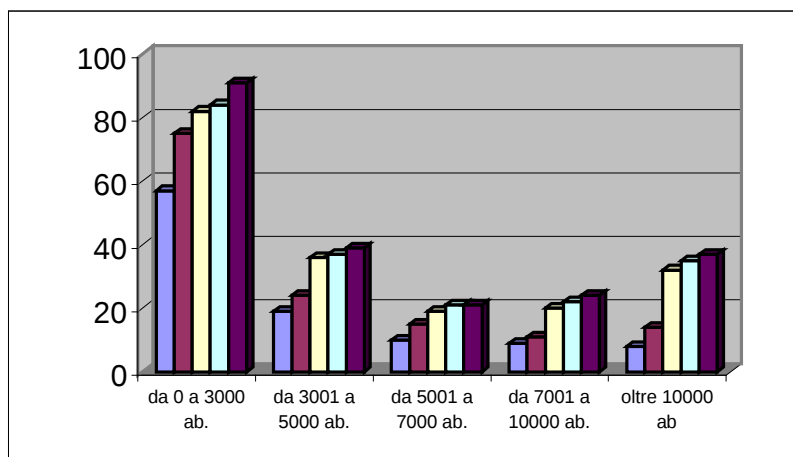
Ø	ANNO 2002	n° 103
Ø	ANNO 2003	n° 139
Ø	ANNO 2004	n° 189
Ø	ANNO 2005	n° 199
Ø	ANNO 2006	n° 212



1.3

Comuni partecipanti a gestioni associate per fascia demografica

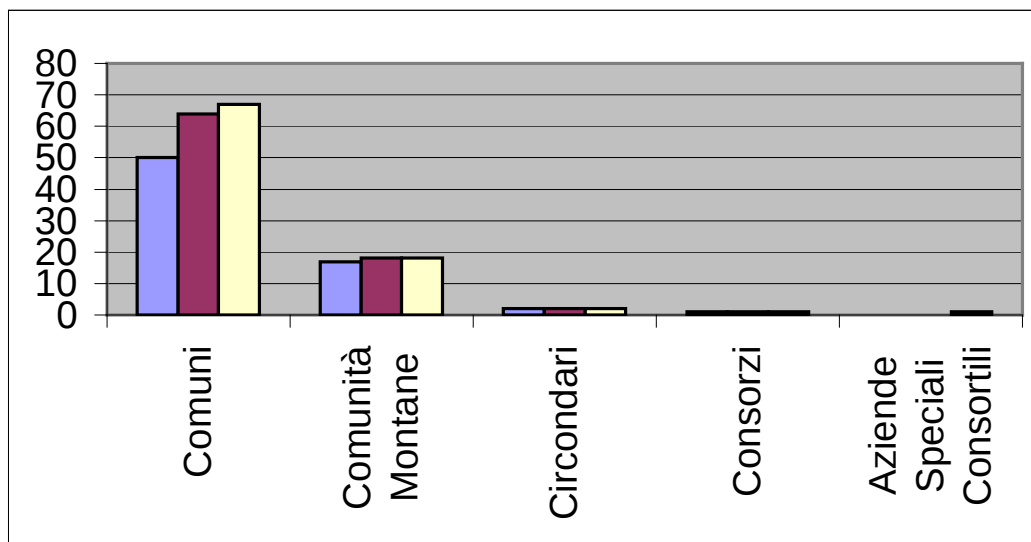
anno	0 - 3000	3001 - 5000	5001 - 7000	7001 - 10000	oltre 10000
2002	57	19	10	9	8
2003	75	24	15	11	14
2004	82	36	19	20	32
2005	84	37	21	22	35
2006	91	39	21	24	37



1.4

Enti responsabili di gestioni associate

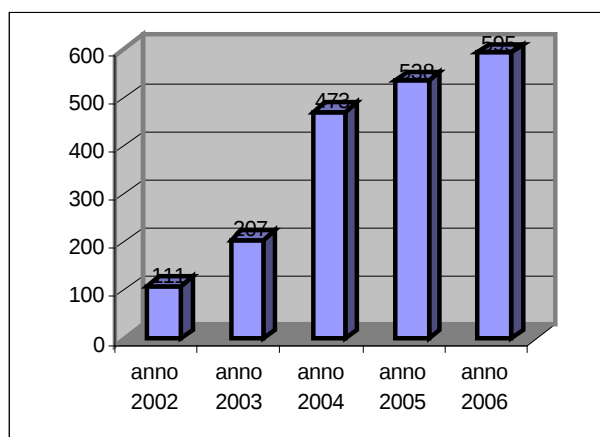
	anno 2004	anno 2005	anno 2006
Comuni	50	64	67
Comunità Montane	17	18	18
circondari	2	2	2
Consorzi	1	1	1
Aziende Speciali Consortili	0	0	1



1.5

Sviluppo delle gestioni associate

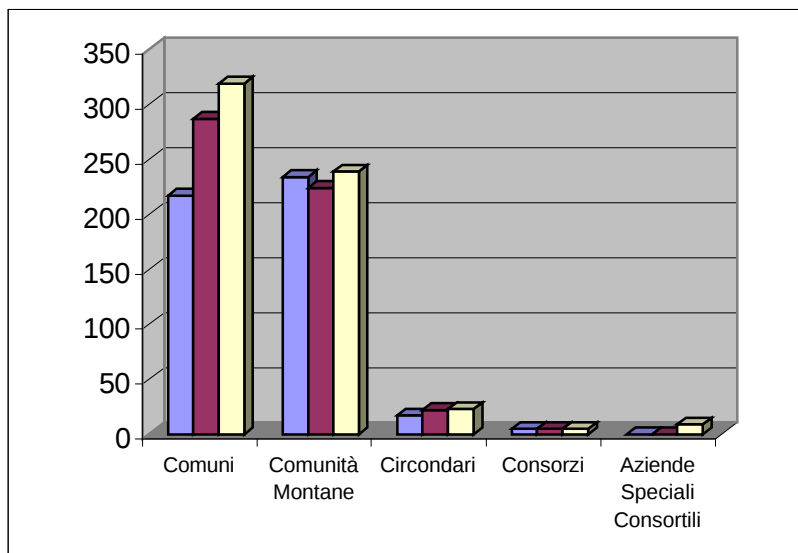
Ø ANNO 2002	n° 111
Ø ANNO 2003	n° 207
Ø ANNO 2004	n° 473
Ø ANNO 2005	n° 538
Ø ANNO 2006	n° 595



1.6

Gestioni associate per ente responsabile

	anno 2004	anno 2005	anno 2006
Comuni	217	287	319
Comunità Montane	234	224	239
circondari	17	22	23
Consorzi	5	5	5
Aziende Speciali Consortili	0	0	9



1.7

Gestioni associate incentivate nel 2006

A. Area tematica funzioni e servizi generali di amministrazione

A1. Gestione associata per i servizi di anagrafe, stato civile, leva, elettorale	0
A2. Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	14
A3. Gestione associata del personale: trattamento giuridico	10
A4. Gestione associata del personale: trattamento economico	16
A5. Gestione associata relazioni sindacali	16
A6. Gestione associata sviluppo risorse umane	31
A7. Gestione associata degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio	2
A8. Gestione associata delle strade comunali e verde pubblico	3
A9. Gestione associata del demanio marittimo	0
A10. Gestione associata degli appalti di lavori	4

A11. Gestione associata degli appalti di forniture e di servizi	2
A12. Gestione associata del servizio economico finanziario	2
A13. Gestione associata del controllo interno	8
A14. Gestione associata dell'ufficio tecnico	1
A15. Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	10
A16. Gestione associata ISEE	24
A17. Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)	2
A18. Gestione associata ICI	2
A19. Gestione associata dei servizi necroscopici e cimiteriali	1
A20. Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	7
A21. Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	10
<i>Totale</i>	165

B. Area tematica funzioni e servizi attinenti il territorio

B1. Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	16
B2. Gestione associata dei piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali	3
B3. Gestione associata dei piani urbanistici attuativi	2
B4. Gestione associata del regolamento edilizio	5
B5. Gestione associata della protezione civile	27
B6. Gestione associata SIT e cartografia	6
B7. Gestione associata del catasto	11
B8. Gestione associata vincolo idrogeologico	16
B9. Gestione associata dell'ufficio espropri (livello minimo di integrazione)	4

B10. Gestione associata dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	6
B.11 Gestione associata dello sportello unico per l'edilizia	1
B.12 Gestione associata del catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	24
<i>Totale</i>	<i>121</i>

C. Area tematica funzioni e servizi di polizia locale

C1. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello minimo di integrazione)	4
C2. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	11
C3. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	8
<i>Totale</i>	<i>23</i>

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

D1. Gestione associata di servizi e interventi educativi per la prima infanzia	6
D2. Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	8
D3. Gestione associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti	11
D4. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	3
D5. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello intermedio di integrazione)	3

D6. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	4
<i>Totale</i>	35

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)	3
E2. Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	9
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	4
<i>Totale</i>	16

F. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore sociale

F1. Gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie	17
F2. Gestione associata di servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	14
F3. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	12
F4. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	15
F5. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	9
F6. Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	13

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'ara materno-infantile	0
F9. Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	34
	116

G. Area tematica funzioni e servizi attinenti lo sviluppo economico

G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	15
G2. Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	14
Totale	29

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	28
H2. Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale	15
H3. Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	12
H4. Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	8
H5. Gestione associata del servizio statistico (livello	2

medio di integrazione)	
H6. Gestione associata del servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	5
H7. Gestione associata dei canili	12
H8. Gestione associata dei mattatoi	8
	90

1.8

Contributi concessi per livello ottimale (anni 2002/2006)

Livelli Ottimali	Totale contributi concessi	Totale contributi L.R. 40/2001	Totale contributi L.R.39/2004	Totale contributi L.R. 72/97 (sociale)	Totale contributi L.R. 22/2002 (comunicazione)	Totale contributi L.R. 38/2001 (Polizia Locale)
Lunigiana	1.392.837,08	694.820,59	692.016,49	-	-	6.000,00
Lunigiana nord	287.217,82	259.440,05	27.777,77	-	-	-
Garfagnana nord	1.373.731,65	656.202,55	697.814,82	-	-	19.714,28
Garfagnana sud	1.231.224,17	761.668,30	437.432,11	13.000,00	-	19.123,76
Media Valle del Serchio	765.317,18	564.962,13	127.292,19	59.920,00	-	13.142,86
Valdarno inferiore	179.091,67	165.948,81	-	-	-	13.142,86
Valdera	800.255,22	612.470,98	155.069,96	13.000,00	-	19.714,28
Alta val di Cecina	482.621,60	237.016,66	232.604,94	13.000,00	-	-
Bassa Val di Cecina	468.530,95	263.502,11	199.028,84	-	-	6.000,00
circondario Val di Cornia	496.182,94	418.647,96	77.534,98	-	-	-
Isola d'Elba	593.914,65	513.379,67	77.534,98	-	-	3.000,00
Val di Pecora	224.508,53	224.508,53	-	-	-	-
Colline metallifere	565.199,32	380.519,99	155.069,96	-	29.609,37	-
Colline del Fiora	454.862,58	291.980,12	155.069,96	-	7.812,50	-
Amiata Grossetano	1.510.755,94	806.571,08	542.744,86	161.440,00	-	-
Cetona	748.264,06	593.194,10	155.069,96	-	-	-
Amiata Val d'Orcia	826.186,66	611.402,42	155.069,96	40.000,00	-	19.714,28
Chianti Senese	497.974,98	348.723,13	77.534,98	49.920,00	21.796,87	-
Val di Merse	780.182,11	426.057,82	310.139,92	30.000,00	13.984,37	-
Alta Val di Chiana Senese	444.529,45	326.467,69	77.534,98	13.000,00	7.812,50	19.714,28
Crete Senesi	729.890,93	571.083,92	77.534,98	66.000,00	6.171,87	9.100,16
Siena	208.395,56	208.395,56	-	-	-	-
Casentino	1.288.402,90	712.818,04	542.744,86	26.840,00	-	6.000,00
Casentino sud	664.265,91	588.841,54	-	61.440,00	13.984,37	-
Valtiberina	942.725,72	535.228,59	359.897,13	47.600,00	-	-
Montagna Fiorentina	863.832,51	629.719,62	204.827,17	-	-	29.285,72
Valdarno superiore nord	267.099,09	247.384,81	-	-	-	19.714,28
Mugello	969.840,03	690.982,77	204.827,17	33.760,00	13.984,37	26.285,72
circondario Empolese	358.420,91	325.563,77	-	-	-	32.857,14
Val di Bisenzio	695.268,42	575.124,07	77.534,98	13.000,00	29.609,37	-
Val di Nievole est	244.520,38	195.339,58	-	13.000,00	29.609,37	6.571,43
Appennino pistoiense	658.942,35	503.872,39	155.069,96	-	-	-
Area Pistoiese	449.443,37	287.801,98	155.069,96	-	-	6.571,43
Chianti Fiorentino	478.677,88	465.535,02	-	-	-	13.142,86
Area livornese	211.103,56	161.346,35	49.757,21	-	-	-
Pratomagno	353.035,83	353.035,83	-	-	-	-
Valdarno	185.264,12	178.692,69	-	-	-	6.571,43
Area Grossetana	255.514,42	156.000,00	99.514,42			
	23.948.032,45	16.544.251,22	6.279.119,50	654.920,00	174.374,96	295.366,77

2.

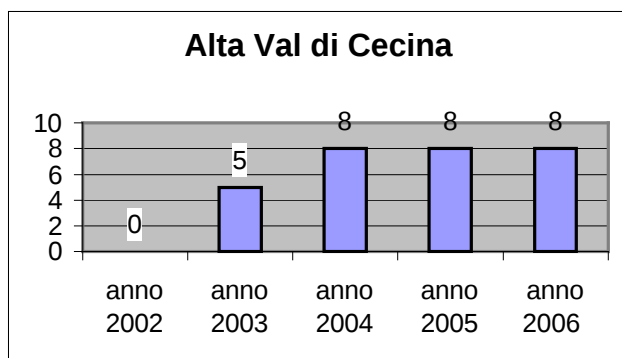
L'esperienza associativa nei singoli livelli ottimali

2.1

Livello ottimale: ALTA VAL DI CECINA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Castelnuovo di Val di Cecina, Montecatini Val di Cecina, Monteverdi Marittimo, Pomarance e Volterra per una popolazione complessiva pari a 22.763 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Gestione associata relazioni sindacali	comune di Volterra		X	X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comunità montana Alta Val di Cecina		X	X	X	X
A16 Gestione associata ISEE	comune di Volterra		X	X	X	X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comunità montana Alta Val di Cecina		X	X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	comunità montana Alta Val di Cecina		X	X	X	X
B10 Gestione dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	comune di Volterra			X	X	X
D3 Gestione associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti	comunità montana Alta Val di Cecina			X	X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Pomarance			X	X	X



2.1.1

Nel livello ottimale “Alta Val di Cecina” la comunità montana è ente responsabile del numero maggiore di funzioni associate, affiancata dai comuni di Volterra e di Pomarance, quest’ultimo responsabile della sola gestione relativa alla concessione dei contributi per l’abbattimento delle barriere architettoniche.

Le caratteristiche morfologiche del territorio non sembrano aver facilitato lo sviluppo dell’attività associativa, che anche nel 2006 continua ad avere il livello minimo di gestioni associate (otto).

Vi sono stati due procedimenti di revoca avviati, conclusi positivamente con il superamento della crisi.

La situazione evidenzia una certa staticità. Considerando che il livello ottimale si è attestato sul numero minimo di gestioni associate per accedere al contributo, vi è sempre il “pericolo” che la crisi di una singola gestione possa determinare l’esclusione dell’incentivazione per tutto il livello ottimale e, conseguentemente, la crisi della altre gestioni associate.

2.1.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

- Ø procedimento revoca A16 gestione associata ISEE anno 2004. A seguito di richiesta di sospensione, l’ente beneficiario del contributo ha prodotto la documentazione idonea a dimostrare il superamento della crisi della gestione associata.
- Ø procedimento revoca B5 gestione associata della protezione civile anno 2005. L’ente beneficiario ha dimostrato l’avvenuto superamento della situazione di crisi della gestione associata e la procedura è stata chiusa in data 6/12/2005.

2.1.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	112.320,00	42.666,72	34.422,02	47.607,92
L.R. n°39/04	0	0	83.333,31	76.744,17	72.527,46
L.R. n°72/97	0	0	13.000,00	0	0
Totale	0	112.320,00	139.000,03	111.166,19	120.135,38

2.1.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁴:

- Ø tendenza degli enti a portare avanti le loro singole esigenze invece di seguire una politica di area che superi i particolarismi;
- Ø problemi logistici determinati dalla vastità del territorio e dalla conseguente distanza tra gli enti associati;
- Ø “UPA”: problema derivante dalla presenza di livelli associativi, differenziati in quanto a numero di enti aderenti;
- Ø “reclutamento”: difficoltà ad uniformare i profili professionali esistenti nei singoli enti;
- Ø “protezione civile”: difficoltà a superare i particolarismi, attraverso la costituzione della sala intercomunale a livello operativo.

2.1.5

Risultati positivi e prospettive future⁵:

- Ø “sviluppo risorse umane”: attivazione di un percorso di formazione del personale, ottimizzazione delle risorse per la gestione dei corsi;
- Ø “reclutamento”: ottimizzazione delle risorse in termini di personale e di costi;
- Ø “trattamento economico”: specializzazione del personale;
- Ø “s. informatici e telematici”: organizzazione di corsi di formazione del personale;
- Ø “protezione civile”: razionalizzazione dell’organizzazione e dell’operatività dei singoli comuni attraverso il coordinamento dei piani di protezione civile e delle risorse umane;
- Ø “VIA”: possibilità di disporre di professionalità ed esperienze amministrative;

⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

Ø “educazione adulti”: il servizio, fino a oggi lasciato alle singole iniziative private, è stato ricondotto ad una programmazione pubblica che tiene conto delle esigenze generali del territorio.

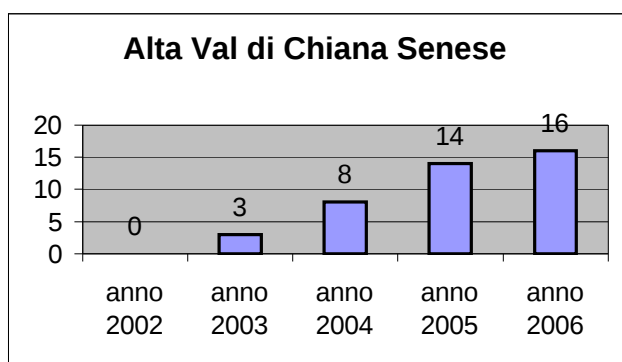
2.2

Livello ottimale: ALTA VAL DI CHIANA SENESE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Sinalunga, Torrita di Siena e Trequanda per una popolazione complessiva pari a 20.328 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Gestione associata relazioni sindacali	comune di Sinalunga			X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Torrita di Siena				X	X
A12 Gestione associata del servizio economico finanziario	comune di Sinalunga				X	X
A13 Gestione associata del controllo interno	comune di Sinalunga			X		X
A16 Gestione Associata ISEE	comune di Sinalunga		X	X	X	X
B5 Gestione Associata protezione civile	comune di Sinalunga		X	X	X	X
B7 Gestione Associata Catasto	comune di Torrita di Siena		X		X	X
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	comune di Torrita di Siena				X	X
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale)	comune di Torrita di Siena				X	X
D1 Gestione associata di servizi e interventi educativi per la prima infanzia	comune di Sinalunga			X	X	X
D4 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	comune di Sinalunga			X	X	
D5 a Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello intermedio di integrazione)	comune di Sinalunga					X
E1 Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello minimo di integrazione)	comune di Sinalunga			X	X	
E2 Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	comune di Sinalunga					X

F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Trequanda			X	X	X
H1 Gestione associata, mediante ufficio unico, del 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	comune di Trequanda			X	X	X
H4 Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	comune di Trequanda		X	X	X	X
H8 Gestione associata dei mattatoi	comune di Sinalunga					X



2.2.1

L'esperienza associativa nel livello ottimale Alta Val di Chiana Senese è fortemente sentita. Le gestioni associate sono in crescita continua e non soltanto numericamente: nelle materie attinenti l'istruzione pubblica e il diritto allo studio ed in quelle attinenti il settore culturale e ricreativo si è passati da livelli minimi di integrazione a livelli intermedi ed anche avanzati.

Il comune di Sinalunga (il più grande dei comuni facenti parte del livello ottimale) è ente responsabile della maggior parte delle gestioni associate. La gestione associata dei servizi di polizia municipale (costituzione del corpo unico di polizia municipale) è delegata al comune di Torrita di Siena; quella del supporto giuridico al comune di Trequanda.

L'esperienza associativa è ormai radicata nel territorio ed anzi vi sono i segni di un'aggregazione più ampia: ne è indice il fatto che le gestioni associate del catasto dei boschi e delle attività ed interventi in materia di pari opportunità sono state attivate con il livello ottimale del Cetona.

2.2.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

- Ø procedimento di revoca A12 Gestione associata del servizio economico finanziario (non finanziata nell'anno 2004). Sostituita con A13 Gestione associata del controllo interno;
- Ø procedimento di revoca B5 gestione associata della protezione civile: chiuso positivamente con la concessione del contributo anno 2004;
- Ø procedimento di revoca B7 Gestione associata del catasto, per non essere stato effettivamente aperto almeno uno sportello catastale. La gestione associata non è stata finanziata nell'anno 2004; è stata però riattivata nell'anno 2005, avendo superato la situazione di crisi.

2.2.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	99.120,00	62.835,64	74.007,96	90.504,09
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	25.581,39	24.175,82
L.R. n°72/97	0	0	13.000,00	0	0
L.R. n°22/02	0	0	7.812,50	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	10.714,28	9.000,00
Totale	0	99.120,00	111.425,91	110.303,63	123.679,91

2.2.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁶:

- Ø il sistema incentivante a favore del personale che opera nei servizi associati incide in misura significativa sui costi delle gestioni nel loro complesso;
- Ø quadro finanziario non omogeneo e difficoltà nell'applicare i criteri di riparto degli oneri tra gli enti indicati nelle convenzioni, dovuto alla complessità determinata dai diversi modelli organizzativi scelti.

⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.2.5

Risultati positivi e prospettive future⁷:

- Ø maggiori opportunità e servizi garantiti ai cittadini di un territorio omogeneo in termini socio-economici, ma con realtà istituzionali molto diverse tra loro;
- Ø avvio di rapporti più organici tra le strutture organizzative dei tre comuni;
- Ø riduzione dei tempi medi delle pratiche;
- Ø specializzazione del personale;
- Ø semplificazione ed omogeneizzazione dei procedimenti (in particolare la polizia municipale);
- Ø migliore orientamento dell'utenza sull'accesso alle prassi amministrative;
- Ø ampliamento dei servizi già esistenti e attivazione di nuovi;
- Ø “catasto boschi”: coordinamento degli interventi con quelli specialistici posti in essere da altri soggetti istituzionali resi necessari dallo stato di emergenza e calamità.

A cura: Iolanda Giusteschi Conti

⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.3

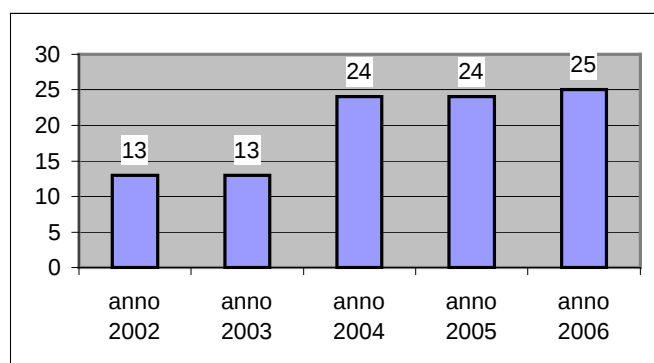
Livello ottimale: AMIATA GROSSETANO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano, per una popolazione complessiva pari a 19.253 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Tutti i comuni del livello ottimale, salvo Castel del Piano, hanno inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A4 Personale: trattamento economico	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
A16 ISEE	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
A20 Servizi informatici e telematici	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
B5 Protezione civile	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
B6 Sit e cartografia	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
B8 Vincolo idrogeologico	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
D1 Servizi educativi alla prima infanzia	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
D2 Servizi e interventi educativi per l'adolescenza ed i giovani	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
D3 Servizi educativi per adulti	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
E1 Biblioteche, archivi storici e musei	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
E3 Teatri ed altre attività culturali	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X			X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X

F5 Servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
F6 Servizi di assistenza e integrazione stranieri	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
F8 Funzioni comunali nell'area materno infantile	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X			
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
G1 Sportello attività produttive (Suap)	comunità montana dell'Amiata grossetano	X	X	X	X	X
G2 Funzioni in materia di turismo	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
H1 Supporto giuridico alle gestioni associate attivate	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
H2 Difensore civico	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
H3 Pari opportunità	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X
H4 Servizio statistico – livello minimo di integrazione	comunità montana dell'Amiata grossetano			X	X	X



2.3.1.

Il livello ottimale denominato “Amiata grossetano” rappresenta fin dall’inizio uno dei principali punti di riferimento per l’intero fenomeno delle gestioni associate in Toscana; ciò è dovuto in parte alla lunga esperienza accumulata, specialmente per le funzioni socio-assistenziali (risalente a prima della approvazione della legge regionale n. 40/2001), ma anche alla capacità dei comuni di fare scelte importanti dal punto di vista dell’organizzazione dei servizi.

Il numero delle gestioni associate attivate è assai ampio, e continuamente in crescita (con un picco nell’anno 2004); la comunità montana dell’Amiata Grossetano è l’ente responsabile del maggior numero di funzioni associate in Toscana.

2.3.2.

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

Nell'anno 2005, a seguito della presentazione delle relazioni sull'andamento delle gestioni associate, sono stati avviati alcuni procedimenti di revoca, che hanno riguardato le funzioni attinenti il catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco, i musei, il vincolo idrogeologico, l'ISEE e la statistica.

Tutti i suddetti procedimenti sono stati tuttavia conclusi sulla base degli elementi integrativi trasmessi dalla comunità montana, che hanno dimostrato il ripristino delle condizioni di piena effettività nello svolgimento delle gestioni associate finanziate.

2.3.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	300.000,00	0	164.574,63	124.835,80	217.160,65
L.R. n°39/04	0	0	194.444,39	179.069,73	169.230,74
L.R. n°72/97	0	100.000,00	61.440,00	0	0
Totale	300.000,00	100.000,00	420.459,02	303.905,53	386.391,39

2.3.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁸:

- Ø difficoltà a costruire una governance politica che sviluppi un programma di obiettivi basati più sulla solidarietà e sul concetto di area che sulla frammentazione comunale.

2.3.5

Risultati positivi e prospettive future⁹:

- Ø conseguimento degli standard qualitativi e quantitativi medi regionali parificati nell'intero territorio;

⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø costruzione del sistema integrato per la realizzazione di economie di scala e di ottimizzazione delle risorse finanziarie, logistiche e professionali;
- Ø omogeneità della qualità dei servizi dell'area;
- Ø definizione di un sistema unico della percezione all'utente della qualità dei servizi;
- Ø raggiungimento di una massa critica finanziaria comune, consona all'insediamento di servizi di qualità in tutto il territorio;
- Ø sviluppo delle risorse professionali.

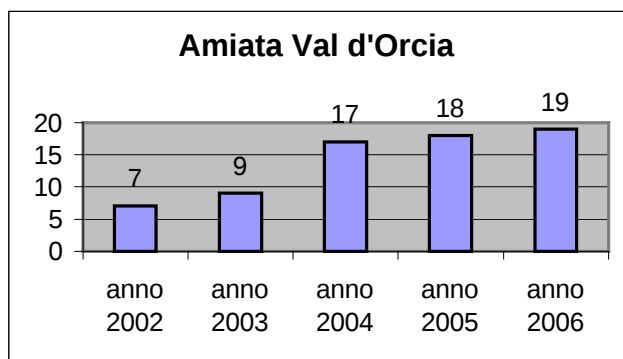
2.4

Livello ottimale: AMIATA VAL D'ORCIA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Abbadia San Salvatore, Castiglione d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani e San Quirico d'Orcia per una popolazione complessiva pari a 24.569 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A4 Gestione associata del personale: trattamento economico	comune di Abbadia San Salvatore				X	X
A5 Gestione associata relazioni sindacali	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X	X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X	X	X	X
A13 Gestione Associata controllo interno	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X	X	X	X
A16 Gestione Associata ISEE	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X	X	X	X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
B5 Gestione Associata protezione civile	comunità montana Amiata Val d'Orcia		X	X	X	X
B7 Gestione Associata Catasto	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X	X	X	X
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
B12 Gestione del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale)	comune di Castiglione d'Orcia			X	X	
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale)	comunità montana Amiata Val d'Orcia					X
E2 Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X		X

F6 Gestione Associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi.	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X			
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
G1 Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
G2 Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
H1 Gestione associata, mediante ufficio unico, del 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	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
H2 Gestione Associata dell'Ufficio del Difensore Civico Comunale	comunità montana Amiata Val d'Orcia		X	X	X	X
H3 Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	comunità montana Amiata Val d'Orcia			X	X	X
H7 Gestione Associata canili	comunità montana Amiata Val d'Orcia	X	X		X	X



2.4.1

La scelta dell'ente responsabile in questo livello ottimale è predominante per la comunità montana Amiata Val d'Orcia, alla quale sono state delegate diciotto funzioni su diciannove, residua solo la funzione associata del

personale: trattamento economico in capo al comune di Abbadia San Salvatore

Le aree tematiche sono le più varie: da quella attinente ai servizi generali di amministrazione a quelle attinenti il territorio, al settore culturale e ricreativo, a quelle attinenti al settore sociale, allo sviluppo economico, fino a quelle rilevanti solo per l'incentivazione. In considerazione del numero di gestioni attivate e della loro diffusione per era tematica, deve rilevarsi il raggiungimento di un'elevata integrazione complessiva e una significativa stabilità del livello ottimale.

I procedimenti di revoca sono stati quattro, ma tutti hanno avuto un esito positivo, o per il superamento della situazione di crisi o per l'attivazione di altre gestioni associate in sostituzione di quelle cessate.

2.4.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

- Ø procedimento di revoca per la Gestione associata apolidi e stranieri (F6), per la quale è stata richiesta ed accordata la sostituzione con la gestione associata del vincolo idrogeologico (B8);
- Ø procedimento di revoca per la gestione associata relazioni sindacali (A5) fine anno 2004, conclusosi positivamente in quanto è stata fornita sufficiente dimostrazione dell'effettivo svolgimento della gestione;
- Ø procedimento di revoca per la gestione associata canili (H7), a seguito del quale non è stato concesso il contributo 2004; il procedimento di revoca ha avuto poi esito positivo nel febbraio 2005;
- Ø procedimento di revoca per la gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione) (E2), che ha comportato la mancata concessione del contributo nel 2005; il procedimento ha poi avuto esito positivo per superamento della crisi, con concessione del contributo nel 2006.

2.4.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	190.605,51	44.360,00	122.812,68	93.841,98	159.782,25
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
L.R. n°72/97	0	40.000,00	0	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	10.714,28	9.000,00
Totale	190.605,51	84.360,00	178.368,22	155.719,04	217.133,89

2.4.4

Criticità rilevate nel livello ottimale¹⁰:

- Ø timore dei comuni di indebolire la propria identità;
- Ø scarsa motivazione dei dipendenti comunali e difficoltà di comprendere le modifiche, apportate nei modelli gestionali; cultura eccessivamente localistica e timorosa della sperimentazione di nuove formule;
- Ø difficoltà di recuperare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione;
- Ø rigidità dei bilanci comunali e gli organici ridotti, nonché vincoli all'assunzione di personale previsti dalla legge finanziaria, in certi casi, rendono difficile l'implementazione della dotazione di personale per sviluppare nuovi servizi o per migliorare quelli esistenti;
- Ø esiguità delle risorse disponibili rispetto al costo di alcuni servizi, che rallenta, il processo di cambiamento.

2.4.5

Risultati positivi e prospettive future¹¹:

- Ø ruolo centrale assunto dalla comunità montana che ha svolto un'importante attività di proposta e di coordinamento per l'attivazione delle gestioni associate;
- Ø attivazione di servizi nuovi;

¹⁰ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

¹¹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

Ø miglior dialogo tra gli enti locali, con caratteristiche storiche e geografiche diverse, per il perseguimento di un indirizzo politico unitario (ciò si è verificato, ad esempio, per la gestione del sistema di protezione civile e della polizia municipale).

A cura: Iolanda Giusteschi Conti

2.5

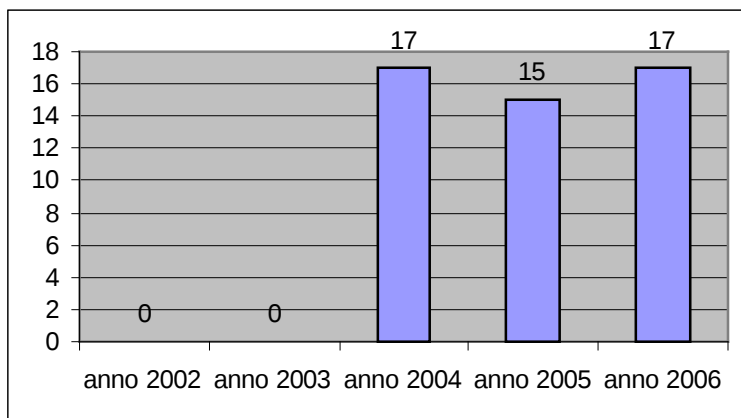
Livello ottimale: APPENNINO PISTOIESE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Abetone, Cutigliano, Piteglio, San Marcello Pistoiese, per una popolazione complessiva pari a 11.423 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Tra i comuni del livello ottimale, i comuni di Cutigliano e Piteglio hanno inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A6 Sviluppo risorse umane	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X	X	X
A16 ISEE	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
A20 Servizi informatici e telematici	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X	X	X
B5 Protezione civile	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X		X
B7 Catasto	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X		X
D3 Servizi educativi per adulti	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X	X	X
D5 Diritto allo studio ed educazione permanente – livello intermedio	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F5 Servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F6 Servizi di assistenza e integrazione stranieri	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comune di San Marcello Pistoiese			X	X	X

H2 Difensore civico	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X	X	X
H3 Pari opportunità	comune di Cutigliano			X	X	X



2.5.1

Nel livello ottimale “Appennino pistoiese” l’avvio delle gestioni associate si è avuto nel 2004, successivamente all’approvazione del Programma di riordino territoriale; gli enti cui sono state attribuite il maggior numero di funzioni sono il comune di San Marcello, responsabile per le funzioni sociali ed attinenti il diritto allo studio, e la comunità montana.

La leggera flessione che si può notare nel 2005 non è dovuta al venir meno di alcuna convenzione, ma alla situazione di difficoltà in due gestioni associate, che hanno determinato l’avvio di procedimenti di revoca e la non ammissione a contributo per l’anno 2005; peraltro, nell’anno 2006 sono state entrambe pienamente riattivate.

2.5.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale

A seguito della presentazione della relazione generale a settembre 2005, sono stati avviati procedimenti di revoca dei contributi corrisposti alla comunità montana per la gestione del catasto delle aree percorse dal fuoco (B12) e della protezione civile (B5); ciò ha determinato la non ammissione al contributo annuale 2005 per le gestioni associate medesime.

La situazione di crisi è stata definitivamente superata, ed i procedimenti sono stati pertanto chiusi positivamente, nel marzo 2006.

Nel corso del 2005, sono stati inoltre avviati i procedimenti di revoca per le funzioni in materia di educazione degli adulti (D3, ente responsabile la comunità montana), servizi per il diritto allo studio e servizi in favore delle famiglie (D5 e F1, ente responsabile il comune di San Marcello Pistoiese): anche in questi casi il procedimento si è concluso positivamente, in quanto è stata data dimostrazione dell'effettivo superamento della situazione di crisi.

2.5.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione alle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	354.653,42	59.294,89	89.924,08
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
Totale	0	0,00	410.208,96	110.457,67	138.275,72

2.5.4

Criticità rilevate nel livello ottimale¹²:

- Ø inadeguatezza della dotazione organica e finanziaria assegnata ai servizi;
- Ø “ diritto allo studio e educaz. perm.”: difficoltà di raggiungere in modo capillare le fasce di popolazione effettivamente bisognose e necessità di accentrare le risorse economiche per completare le varie fasi operative da parte del comune responsabile.

2.5.5

Risultati positivi e prospettive future¹³:

- Ø sensibili risultati dal punto di vista della collaborazione e della condivisione delle competenze da parte del personale dei vari enti;
- Ø “catasto”: il servizio, di nuova istituzione, evita agli utenti del bacino montano di recarsi presso l'Agenzia del Territorio di Pistoia;
- Ø “ diritto allo studio e educaz. perm.”: visione completa, a livello di comprensorio montano, degli interventi economici individuali del

¹² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

¹³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- diritto allo studio; uniformità nella modalità di ricezione delle domande e dei tempi di concessione dei contributi;
- Ø settore sociale”: maggiore coordinamento dei livelli politici e per le problematiche legate alla gestione finanziaria;
 - Ø migliore qualificazione del personale e uniformità di trattamento.

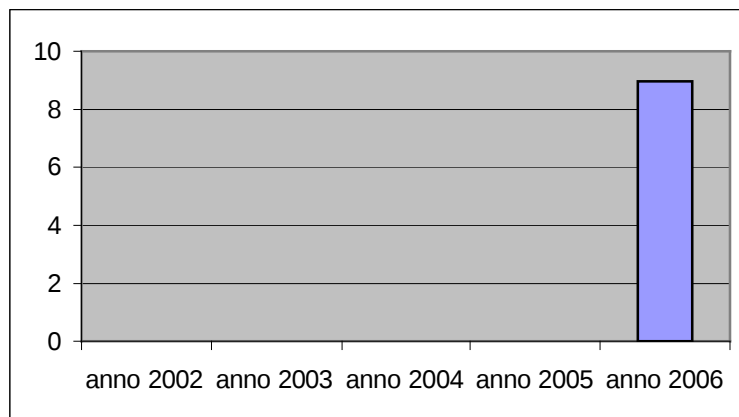
2.6

Livello ottimale: AREA GROSSETANA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Campagnatico, Castiglion della Pescaia, Civitella Paganico, per una popolazione complessiva pari a 12.740 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Tra i comuni del livello ottimale, i comuni di Campagnatico e Civitella Paganico hanno inoltre ricevuto, negli anni 2005 e 2006, i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A16 ISEE	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
D3 Servizi ed interventi per l'educazione degli adulti	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F5 Servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F6 Servizi di assistenza e integrazione stranieri	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X
F9 Contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	Azienda speciale consortile(CoeSo)					X



2.6.1

Questa realtà è contraddistinta dalla presenza dell'unica Azienda Speciale consortile sul territorio regionale, che abbia fatto domanda per l'incentivazione. L'Azienda speciale "COeSO" è un ente strumentale dei comuni deputato a svolgere servizi di natura socio-assistenziale; vede la partecipazione, oltre che dei tre comuni del livello ottimale denominato "Area grossetana", anche di altri comuni limitrofi, non inseriti in alcun livello ottimale (Grosseto) ovvero inseriti in livelli ottimali diversi (Roccastrada, Scansano).

Il comune di Civitella Paganico ha deliberato l'ingresso nell'azienda speciale solo nell'anno 2005, ed i tre comuni non hanno mai raggiunto l'accordo per la gestione associata di servizi diversi da quelli sociali: il concorso di questi due fattori ha pertanto determinato l'impossibilità di accedere ai contributi ai sensi della legge regionale n. 40/2001 fino all'anno 2006.

2.6.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non è stato avviato alcun procedimento di revoca

2.6.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	0	0	159.782,25
L.R. n°39/04	0	0	0	51.162,78	48.351,64
Totale	0	0	0	51.162,78	208.133,89

2.6.4

Criticità rilevate nel livello ottimale¹⁴:

2.6.5

Risultati positivi e prospettive future¹⁵:

A cura: Nicola Gentini

¹⁴ Non effettuato il monitoraggio

¹⁵ Non effettuato il monitoraggio

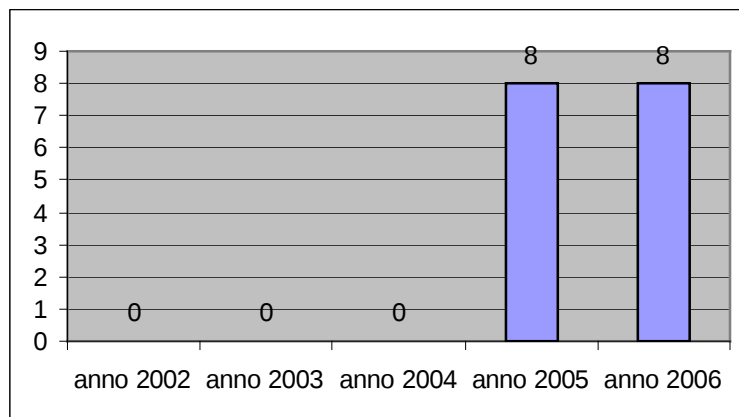
2.7

Livello ottimale: AREA LIVORNESE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Capraia Isola, Collesalveti e Livorno per una popolazione complessiva pari a 172.478 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Il comune di Capraia Isola ha inoltre ricevuto negli anni 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
D2 - servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	comune di Livorno				X	X
F1 - servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Livorno				X	X
F2 - servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di Livorno				X	X
F3 - servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di Livorno				X	X
F4 - servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Livorno				X	X
F5 - servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comune di Livorno				X	X
F6 - servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi	comune di Livorno				X	X
F9 - concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Livorno				X	X



2.7.1

Le gestioni associate del livello ottimale attengono al settore socio-assistenziale, e sono state delegate al comune di Livorno, che esercita tali funzioni mediante l'Istituzione per i servizi alla persona, organismo strumentale del comune medesimo.

La notevole eterogeneità dei tre comuni del livello ottimale "Area livornese", e le difficoltà negli spostamenti verso il comune di Capraia, certamente non hanno contribuito allo sviluppo delle gestioni associate, la cui attivazione è infatti avvenuta solo a partire dall'anno 2005, ed il cui numero è rimasto stabile.

2.7.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non è stato avviato alcun procedimento di revoca.

2.7.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	0	140.000,00	21.346,35
L.R. n°39/04	0	0	0	25.581,39	24.175,82
Totale	0	0	0	165.581,39	45.522,17

2.7.4

Criticità rilevate nel livello ottimale¹⁶:

- Ø fatte salve le difficoltà incontrate in fase di avvio, normalmente connesse ad ogni processo innovativo e di riorganizzazione, non si riscontrano criticità particolari direttamente connesse all'attivazione delle gestioni associate.

2.7.5

Risultati positivi e prospettive future¹⁷:

- Ø diffusione di tutti i servizi oggetto di gestione associata;
- Ø razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse umane e professionali impegnate nelle gestioni associate;
- Ø valorizzazione delle forme di solidarietà tra comuni;
- Ø crescita professionale del personale;
- Ø ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili;
- Ø promozione delle scelte programmatiche e del connesso processo di allocazione delle risorse disponibili.
- Ø miglior integrazione socio-sanitaria (a livello operativo, gestionale e professionale), favorita dallo sviluppo del processo di associazione tra comuni nell'ambito territoriale della zona distretto;
- Ø rafforzamento della funzione pubblica di governo e regolazione del sistema d'offerta dei servizi sociali e socio-sanitari;
- Ø opportunità di qualificare la spesa sociale promuovendo con l'omogeneità, l'uniformità e l'appropriatezza dei livelli di assistenza, la sostenibilità e la rispondenza del sistema locale d'offerta ai bisogni di salute del territori.

A cura: Nicola Gentini

¹⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

¹⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

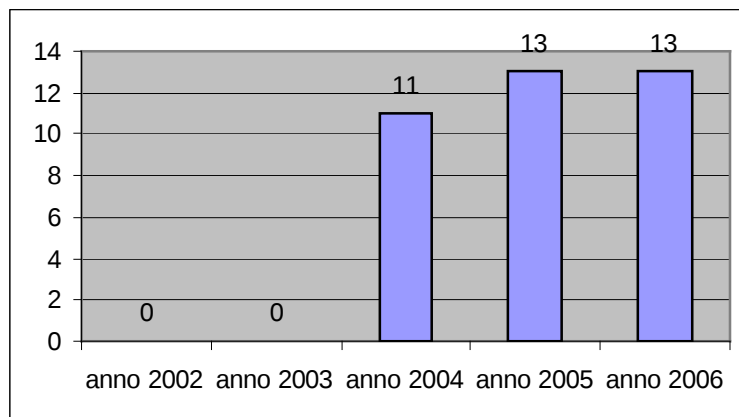
2.8

Livello ottimale: AREA PISTOIESE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Pistoia, Marliana, Sambuca Pistoiese, per una popolazione complessiva pari a 88.795 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Tra i comuni del livello ottimale, i comuni di Marliana e Sambuca Pistoiese hanno inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Personale: reclutamento e concorsi	comune di Pistoia				X	X
A16 ISEE	comune di Pistoia			X	X	X
B7 Catasto	comune di Sambuca Pistoiese			X	X	X
B9 Espropri	comune di Pistoia			X	X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana dell'Appennino Pistoiese			X	X	X
C1 Polizia Municipale – livello minimo	comune di Pistoia				X	X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Pistoia			X	X	X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di Pistoia			X	X	X
F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di Pistoia			X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Pistoia			X	X	X
F6 Servizi di assistenza e integrazione stranieri	comune di Pistoia			X	X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comune di Pistoia			X	X	X
H3 Pari opportunità	comune di Pistoia			X	X	X



2.8.1

Questo livello ottimale si segnala per la presenza di Pistoia, comune di grandi dimensioni e capoluogo di Provincia, insieme a due piccoli comuni, entrambi inferiori a 3000 abitanti.

Come è naturale, al comune di Pistoia sono state attribuite la stragrande maggioranza delle funzioni associate, principalmente in materia socio-assistenziale.

Si segnala però anche la presenza di una funzione - il catasto- di cui è responsabile il comune di Sambuca Pistoiese, ed una funzione - la gestione del catasto delle aree percorse dal fuoco - che è stata delegata da parte di tutti i comuni alla comunità montana dell'Appennino Pistoiese, sebbene il comune di Pistoia non ne faccia parte.

2.8.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel corso del 2005, a seguito della presentazione della relazione generale, è stato avviato il procedimento di revoca del contributo corrisposto alla comunità montana per la gestione del catasto delle aree percorse dal fuoco (B12); ciò ha determinato la non ammissione al contributo annuale 2005 per la gestione associata medesima.

La situazione di crisi è stata definitivamente superata nel marzo 2006, ed è stato pertanto possibile ammettere nuovamente al contributo la gestione nell'annualità 2006.

2.8.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	200.404,93	41.196,59	46.200,46
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
L.R. n°72/97	0	0	0	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	3.571,43	3.000,00
Totale	0	0	255.960,47	95.930,80	97.552,10

2.8.4

Criticità rilevate nel livello ottimale¹⁸:

- Ø difficoltà di coordinamento delle attività a causa della diversa organizzazione dei tre enti;
- Ø “ISEE”: scarsa attenzione a livello politico e livello tecnico.

2.8.5

Risultati positivi e prospettive future¹⁹:

- Ø creazione di momenti di scambio e di confronto fra politici per la programmazione e il raggiungimento di obiettivi comuni;
- Ø maggior coinvolgimento politico-tecnico nei percorsi legati al piano di zona e al piano integrato di salute;
- Ø “UPA”: riduzione tempi espletamento concorsi;
- Ø “espropri”: i cittadini ricevono in tempi assai più rapidi, rispetto al passato, l'indennità di espropriazione;
- Ø “pari opportunità”: offerta alla popolazione, soprattutto nei comuni montani, di occasioni di incontro, di scambio e di conoscenze prima impossibili; partecipazione al servizio dello sportello di “aiutodonna”, con lo scopo di fornire un importante supporto per contrastare la violenza sulle donne.

A cura: Nicola Gentini

¹⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

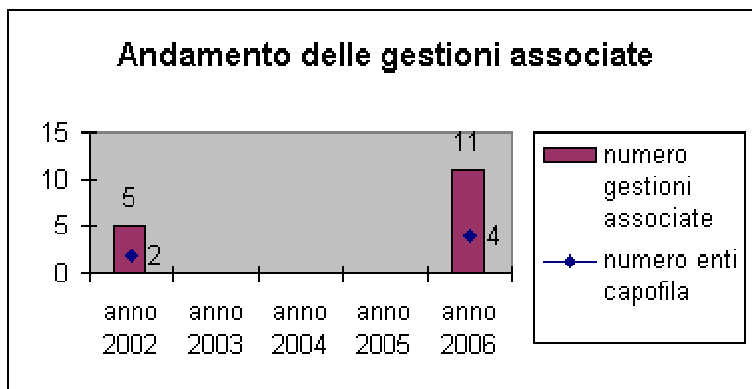
¹⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.9

Livello ottimale: BASSA VAL DI CECINA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Bibbona, Castagneto Carducci, Cecina, Rosignano Marittimo, Casale Marittimo, Castellina Marittima, Guardistallo, Montescudaio, Riparbella, Santa Luce per una popolazione complessiva pari a 76.451 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Gestione associata relazioni sindacali	comune di Cecina					X
A6 Sviluppo risorse umane	comune di Cecina	X				X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale	comune di Rosignano Marittimo	X				X
B4. Gestione associata del regolamento edilizio	comune di Rosignano Marittimo	X				X
B5 Protezione civile	comune di Riparbella					X
B7 Gestione associata del catasto	comune di Cecina	X				X
B12 Gestione associata del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	comune di Riparbella					X
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale	comune di Castagneto Carducci					X
F9 Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Cecina					X
H1 Gestione associata, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate, la promozione di ulteriori gestioni associate, la valutazione delle esperienze associative realizzate	comune di Castagneto Carducci					X
H7 Gestione associata dei canili	comune di Riparbella					X
H8 Gestione associata dei mattatoi	comune di Cecina	X				



2.9.1

I dieci comuni del livello ottimale, di cui sei considerati come disagiati ai sensi della Legge Regionale n. 39 del 2004, hanno attivato le gestioni associate a partire dal 2002.

L'integrazione è stata favorita dalla presenza del "Coordinamento dei Sindaci della Bassa Val di Cecina", a cui i dieci comuni, tramite un protocollo d'intesa, hanno, sin dal 1999, conferito le funzioni di coordinamento delle politiche sociali, culturali, economiche, gestionali e di organizzazione territoriale. Questo contesto spiega perché, negli anni successivi a quello di avvio, l'esperienza associativa ha privilegiato soprattutto l'aspetto del coordinamento.

Nel corso del 2005 e del 2006, invece, i dieci comuni hanno dato impulso ad una maggiore integrazione con la stipula di nuove convenzioni in diversi campi di attività. Tale gestione è ripartita tra quattro comuni del livello ottimale, i quali vi provvedono per conto di tutti gli altri, con eccezione della polizia municipale che riguarda solo i comuni di Castagneto Carducci e Bibbona.

I campi di attività associata riguardano soprattutto i servizi attinenti il territorio e alcuni servizi generali di amministrazione.

Nel sociale, è gestita in forma associata solo la funzione relativa alle barriere architettoniche.

2.9.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non è stato avviato nessun procedimento di revoca.

2.9.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	150.146,79	0	0	0	113.355,32
L.R. n°39/04	0	0		102.325,56	96.703,28
L.R. n°38/04	0	0	0	0	6.000,00
Totale	150.146,79	0	0	102.325,56	216.058,60

2.9.4

Criticità rilevate nel livello ottimale²⁰:

2.9.5

Risultati positivi e prospettive future²¹:

A cura: Annalisa Carrera

²⁰ Non effettuato il monitoraggio

²¹ Non effettuato il monitoraggio

2.10

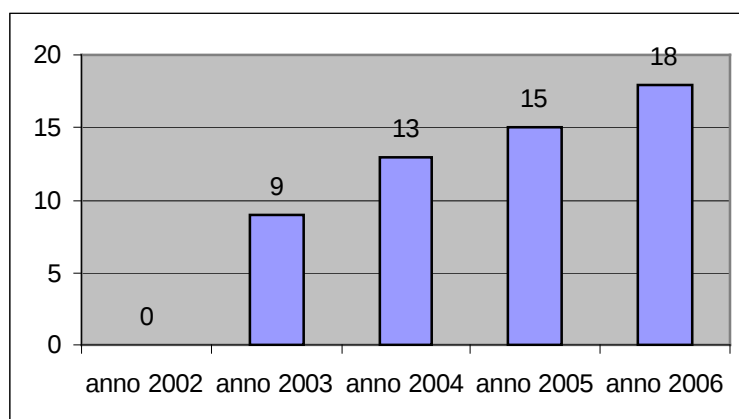
Livello ottimale: CASENTINO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Bibbiena, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Chitignano, Chiusi della Verna, Montemignaio, Ortignano Raggiolo, Pratovecchio, Poppi, Stia, Talla, per una popolazione complessiva pari a 35.416 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, i comuni di Castel San Niccolò, Chitignano, Chiusi della Verna, Montemignaio, Ortignano Raggiolo, Stia e Talla, hanno inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A16 ISEE	comunità montana del Casentino		X	X	X	X
A21 Servizi informatici e telematici	comunità montana del Casentino		X	X	X	X
B5 Protezione civile	comunità montana del Casentino		X	X	X	X
B8 Vincolo idrogeologico	comunità montana del Casentino			X	X	X
B7 Catasto	comunità montana del Casentino		X			
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana del Casentino			X	X	X
C2 Servizi di polizia municipale – livello medio di aggregazione	comune di Stia					X
D6 Servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente – livello avanzato	comune di Stia					X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comunità montana del Casentino			X	X	X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comunità montana del Casentino		X		X	X
F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comunità montana del Casentino		X	X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comunità montana del Casentino			X	X	X
F6 Servizi di assistenza e integrazione stranieri	comunità montana del Casentino			X	X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comunità montana del Casentino			X	X	X

G1 Sportello attività produttive (Suap)	comunità montana del Casentino		X	X	X	X
G2 Turismo	comunità montana del Casentino			X	X	X
H1 Ufficio di supporto giuridico alle gestioni associate	comune di Pratovecchio					X
H7 Canili	comunità montana del Casentino		X	X	X	X
H8 Mattatoi	comunità montana del Casentino		X	X	X	X



2.10.1

La comunità montana del Casentino è responsabile di un numero rilevante di gestioni associate, attinenti il territorio (es. protezione civile, vincolo idrogeologico), lo sviluppo economico e tecnologico (SUAP, servizi informatici), e svariate funzioni socio-assistenziali.

Si può notare come sul territorio ci sia stata una crescita costante delle gestioni associate; nella gran parte, queste coinvolgono tutti i comuni del livello ottimale.

Solo nell'ultimo anno sono state incentivate anche delle esperienze di gestione associata di "sub-ambito", riguardanti i comuni di Stia e Pratovecchio.

2.10.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel corso del 2004 è stato avviato un procedimento di revoca in relazione alla gestione associata delle funzioni in materia di ISEE, procedimento infine concluso allorché la comunità montana ha dato dimostrazione dell'avvenuto superamento della situazione di crisi.

Nell'anno 2005, a seguito della presentazione delle relazioni sull'andamento delle gestioni associate, sono stati avviati tre procedimenti di revoca, in materia di protezione civile, servizi di assistenza ai portatori di handicap, catasto delle aree boscate percorse dal fuoco; in tutti e tre i casi, tuttavia, la comunità montana ha presentato delle integrazioni alla documentazione, che hanno consentito di ritenere superate le difficoltà e di corrispondere i contributi connessi.

2.10.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01					
	0	252.420,00	149.460,21	118.952,05	191.985,78
L.R. n°39/04	0	0	194.444,39	179.069,73	169.230,74
L.R. n°72/97	0	0	26.840,00	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	0	6.000,00
Totale	0	252.420,00	370.744,60	298.021,78	367.216,52

2.10.4

Criticità rilevate nel livello ottimale²²:

- Ø carenza di risorse;
- Ø remore dei comuni sia come organi politici che come apparati burocratici a collaborare alla realizzazione di gestioni associate che determinino una diversa ripartizione dell'esercizio delle funzioni e dei poteri.

²² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.10.5

Risultati positivi e prospettive future²³:

- Ø il “fare sistema” fra gli enti locali di una comunità locale coesa, nonostante le contraddizioni e difficoltà, sta permettendo di creare importanti sinergie e, soprattutto, di migliorare l’organizzazione dei servizi.

A cura: Nicola Gentini

²³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

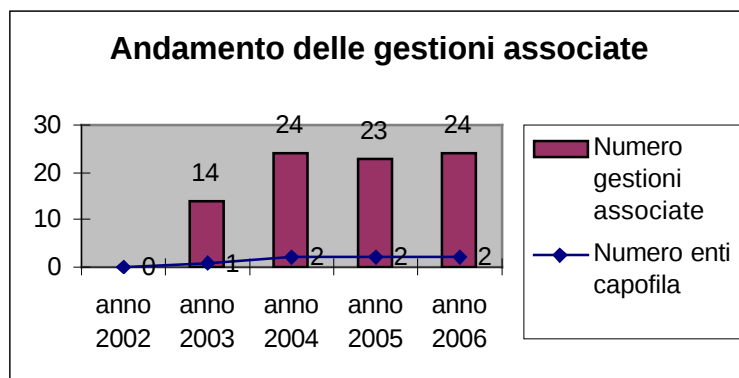
2.11

Livello ottimale: CASENTINO SUD

Il livello ottimale costituito dai comuni di Capolona, Castiglion Fibocchi, Subbiano per una popolazione complessiva pari a 12.277 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Gestione associata relazioni sindacali	comune di Capolona			X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Capolona		X		X	X
A 15 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	comune di Capolona			X	X	X
A16 Gestione associata ISEE	comune di Capolona		X	X	X	X
A20 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	comune di Capolona			X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	C.M. Casentino			X	X	X
B8 Gestione associata del vincolo idrogeologico	C.M. Casentino			X	X	X
D1 Gestione associata di servizi e interventi educativi per la prima infanzia	comune di Capolona		X	X	X	X
D2 Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	comune di Capolona		X	X	X	X
D3 Gestione associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti	comune di Capolona			X	X	X
D4 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	comune di Capolona		X			
D6 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	comune di Capolona			X	X	X
E1 Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello minimo di integrazione)	comune di Capolona		X			

E2 Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	comune di Capolona			X	X	X
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	comune di Capolona		X	X	X	X
F1 Gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Capolona		X	X	X	X
F2 Gestione associata di servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di Capolona		X	X	X	X
F3 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di Capolona		X	X	X	X
F4. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Capolona		X	X	X	X
F5 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comune di Capolona		X	X	X	X
F6 Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	comune di Capolona		X	X		
F8 Gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nell'ara materno-infantile	comune di Capolona		X			
F9 Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Capolona			X	X	X
G1 Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	C.M. Casentino			X	X	X
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	comune di Capolona			X	X	X
H3. Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	comune di Capolona			X		X
H7 Gestione associata dei canili	C.M. Casentino			X	X	X
H8 Gestione associata dei mattatoi	C.M. Casentino			X	X	X



2.11.1

Il livello ottimale del Casentino sud si compone di soli tre comuni di cui uno considerato come disagiato ai sensi della legge regionale n. 39/04 sui piccoli comuni.

L'ente responsabile della maggior parte delle gestioni associate è sempre stato individuato nel comune di Capolona, nel cui territorio è stato stabilito l'ufficio unico. Quest'ultimo gestisce le funzioni associate per tutti i comuni del livello ottimale, ad eccezione della gestione associata relativa alle relazioni sindacali e ai servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico, che vengono gestite solo per i comuni di Capolona e Subbiano.

Questi ultimi due comuni, inoltre, in quanto parte della Comunità Montana del Casentino, hanno ad essa delegato, a partire dal 2004, altre cinque funzioni associate. Le gestioni attivate tramite la Comunità Montana sono prevalentemente di natura tecnica e tra queste si segnalano quelle della protezione civile e dello sportello unico per le attività produttive.

Le medesime funzioni gestite dalla comunità montana del Casentino, per conto di Capolona e di Subbiano, le svolge dal 2005 anche la Comunità Montana del Pratomagno per conto dei comuni del proprio livello ottimale e del comune di Castiglion Fibocchi, a cui favore esercita anche altre gestioni associate, appartenenti per la maggior parte all'area dei servizi

attinenti il territorio, come ad esempio la gestione associata dell'ufficio espropri.

Fin dal primo anno di attivazione, i tre comuni hanno associato un numero apprezzabile di funzioni comunali, prevalentemente quelle in materia sociale, di diritto allo studio e attinenti al settore culturale e ricreativo.

Nel 2004 c'è stato un ulteriore incremento delle gestioni associate, anche con un tentativo di migliorare il livello di integrazione di alcune gestioni.

2.11.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2004, sono stati avviati tre procedimenti di revoca relativi alla gestione associata in materia di biblioteche, archivi storici e musei, in materia di diritto allo studio e per l'educazione permanente, e in materia di formazione professionale. I primi due procedimenti si sono chiusi con esito positivo. L'ultimo ha portato alla sostituzione della funzione precedentemente incentivata con quella relativa alle procedure di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Nel 2005, è stato avviato il procedimento di revoca per la funzione relativa agli stranieri, apolidi e nomadi, che si è concluso con la revoca del contributo concesso nell'anno precedente, e il procedimento di revoca per le attività e interventi in materia di pari opportunità che, previa sospensione dei termini, si è concluso con esito positivo.

2.11.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	300.000,00	79.626,77	84.057,11	125.157,66
L.R. n°72/97	0	0	61.440,00	0	0
L.R. n°22/02	0	0	7.812,50	6.171,87	0
Totale	0	300.000,00	148.879,27	90.228,98	125.157,66

2.11.4

Criticità rilevate nel livello ottimale²⁴:

- Ø problema di definizione degli indirizzi e degli obiettivi politici;
- Ø necessità di riproporre, a livello di idee e quindi di proposta politica, i principi e i valori dell'associazionismo tra enti locali con lo scopo di dare nuovo impulso al progetto e nuove motivazioni ai dipendenti coinvolti;
- Ø non è stata definita in modo soddisfacente una nuova organizzazione delle funzioni associate attivate in seguito della convenzione dell'ottobre 2004;
- Ø carenza di personale specializzato;
- Ø instabilità del personale assegnato e necessità di un miglioramento continuo delle professionalità assegnate.

2.11.5

Risultati positivi e prospettive future²⁵:

- Ø omogeneizzazione delle procedure nell'erogazione dei servizi e della loro interconnessione;
- Ø maggiore fiducia nelle procedure adottate e nell'elaborazione di soluzioni comuni a problematiche di interesse collettivo;
- Ø una specifica attività, esemplificativa delle potenzialità e opportunità determinatesi a seguito dell'attivazione delle gestioni associate, è quella del gruppo misto educatori-psicologa che ha operato a contatto con la scuola e di cui hanno potuto beneficiare tutte le collettività.

A cura : Annalisa Carrera

²⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

²⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

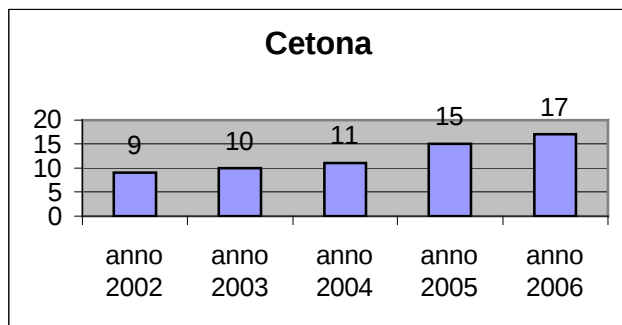
2.12

Livello ottimale: CETONA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Montepulciano, Chiusi, Chianciano Terme, Sarteano, Cetona e San Casciano dei Bagni per una popolazione complessiva pari a 38.584 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Gestione Associata del Personale: Reclutamento e Concorsi	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
A3 Gestione Associata del Personale: Trattamento giuridico	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
A4 Gestione Associata del Personale: Trattamento economico	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
A 21 Gestione Associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
B1 Gestione Associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
B5 Gestione Associata protezione civile	comunità montana del Cetona	X	X	X		X
B8 Gestione Associata vincolo idrogeologico	comunità montana del Cetona			X	X	X
B12 Gestione Associata del catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana del Cetona				X	X
D3 Gestione Associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti	comunità montana del Cetona				X	X
F9 Gestione Associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comunità montana del Cetona				X	X
G1 Gestione Associata sportello unico per le attività produttive	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X
G2 Gestione Associata delle funzioni in materia di turismo	comunità montana del Cetona				X	X
H1 Gestione Associata per il supporto giuridico delle gestioni associate attivate	comunità montana del Cetona				X	X
H2 Gestione Associata dell'Ufficio del Difensore Civico Comunale	comunità montana del Cetona		X	X	X	X

H3 Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	comunità montana del Cetona					X
H6 Gestione Associata del servizio statistico: Livello avanzato di integrazione	comunità montana del Cetona	X	X	X	X	X



2.12.1

E' evidente una continua evoluzione delle gestioni associate. Le gestioni associate coinvolgono tutti i comuni del livello ottimale; due di esse coinvolgono anche i comuni del livello ottimale dell'Alta Val di Chiana Senese (vedasi scheda relativa a quest'ultimo livello ottimale, dove si segnala uno sforzo complessivo di integrazione).

Un ruolo importante lo svolge la Comunità Montana che è l'ente responsabile di tutte le gestioni associate.

Ottima risulta l'integrazione nelle gestioni associate inerenti il personale.

2.12.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

- Ø Procedimento di revoca per la gestione associata della protezione civile, per la quale non è stato concesso il contributo nel 2005. Il superamento della crisi ha consentito il conseguimento del contributo nel 2006.

2.12.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01					
	293.152,31	6.847,69	56.582,74	105.796,37	130.814,99
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
Totale	293.152,31	6.847,69	112.138,28	156.959,15	179.166,63

2.12.4

Criticità rilevate nel livello ottimale²⁶:

- Ø in alcuni casi i comuni vedono la gestione associata come una possibile perdita di potere gestionale non sempre compensata dai risparmi sperati;
- Ø i dipendenti comunali sono scarsamente motivati all'utilizzazione all'interno dei servizi associati e stentano a comprendere le modifiche apportate ai propri modelli gestionali, mancanza di personale.

2.12.5

Risultati positivi e prospettive future²⁷:

- Ø mantenimento di un indirizzo politico unitario, nonostante le difficoltà incontrate la comunità montana ha reagito in maniera flessibile;
- Ø attivazione di servizi nuovi che i comuni non gestivano;
- Ø crescita professionale;
- Ø “catasto dei boschi”: la gestione associata consente di sfruttare le competenze e le conoscenze proprie della comunità montana;
- Ø “difensore civico”: migliore attività di transazione tra utente/cittadino e le amministrazioni;
- Ø “CED”: adeguamento delle reti grazie anche all'utilizzazione di software comuni, migliore formazione del personale;
- Ø “SUAP”: unificazione dei procedimenti;
- Ø “turismo”: creazione di un albo unico;

²⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

²⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø “UPA”: unificazione dei procedimenti, formazione di graduatorie uniche;
- Ø “statistica”: elaborazione di dati svolta da personale specializzato, partecipazione al gruppo di lavoro dell’ufficio statistico regionale;
- Ø “protezione civile”: adeguamento dell’organizzazione alla normativa regionale;
- Ø “barriere architettoniche”: elaborazione di una graduatoria a livello d’ambito con maggiore flessibilità nella gestione delle risorse e maggiore omogeneità nell’istruttoria e forme di informazione più efficaci.

2.13

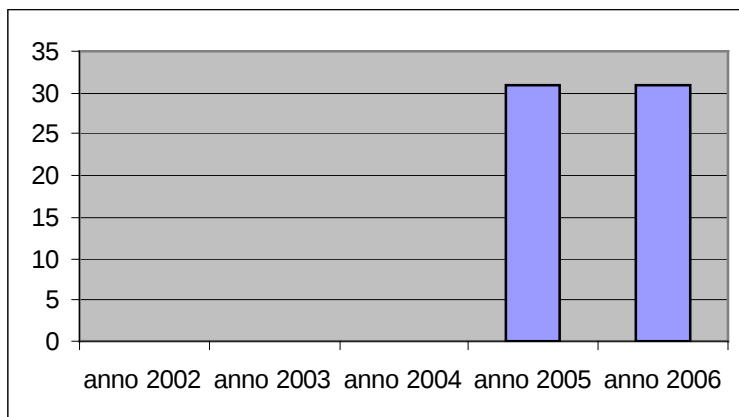
Livello ottimale: CHIANTI FIORENTINO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Tavarnelle Val di Pesa e Barberino Val d'Elsa, per una popolazione complessiva pari a 11.024 abitanti (censimento 2001), rispetto alla sua originaria individuazione, come determinata con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225, ha subito importanti modifiche.

Inizialmente erano infatti inseriti in questo livello ottimale anche i comuni di Greve in Chianti e San Casciano Val di Pesa; questi hanno poi costituito un diverso livello ottimale, denominato “Area fiorentina”, insieme ai comuni di Impruneta, Bagno a Ripoli e, fino all’aprile 2006, Fiesole.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 - personale: reclutamento e concorsi	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
A3 - personale: trattamento giuridico	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
A4 - personale: trattamento economico	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
A5 - relazioni sindacali	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
A6 - sviluppo risorse umane	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
A7- edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
A8 - strade comunali e verde pubblico	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
A10 - appalti di lavori	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
A15 - servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
A16 – ISEE	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
B1 - funzioni relative alla valutazione di impatto ambientale	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
B5 - protezione civile	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	
B5 - protezione civile	comune di Scandicci					X
B8 – vincolo idrogeologico	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
B10 - ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X

B12 - catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
C2 - servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
D1 - servizi e interventi educativi per la prima infanzia	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
D2 - servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
D3 - servizi e interventi per l'educazione degli adulti	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
D6 - servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
E2 - biblioteche, archivi storici e musei (livello avanzato di integrazione)	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
E3 - teatri e attività teatrali, attività culturali di rilevanza sovracomunale, funzioni e attività di valorizzazione del patrimonio locale	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
F1 - servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
F2 - servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
F3 - servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
F4 - servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
F5 - servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
F6 - servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
F9 - concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X
H1 - ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate.	comune di Tavarnelle Val di Pesa				X	X
H3 - attività e interventi in materia di pari opportunità	comune di Barberino Val d'Elsa				X	X



2.13.1

All'interno del livello ottimale "Chianti fiorentino" sono state attivate complessivamente 31 gestioni associate, per corrispondenti 37 punti: tale cifra rappresenta il massimo punteggio in tutta la Regione.

Da notare che l'effettivo avvio delle gestioni associate si è avuto soltanto dopo la modifica del livello ottimale, in quanto tra i quattro comuni che ne facevano originariamente parte non era stato trovato l'accordo per la realizzazione di alcuna funzione.

La scelta dei due comuni è stata quella di costituire degli uffici comuni, collocati nell'uno o nell'altro ente a seconda delle professionalità esistenti, cui è stata affidata la gestione di intere materie, come ad esempio la sfera dei servizi sociali, i servizi per il personale, i servizi educativi ecc.

Da citare infine il caso della protezione civile, servizio per il quale si è passati dalla gestione associata tra i due comuni alla partecipazione ad un Centro Intercomunale di più ampie dimensioni, collocato presso il comune di Scandicci, che vede la partecipazione anche di Lastra a Signa, San Casciano Val di Pesa, Impruneta e Greve in Chianti.

2.13.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non è stato avviato alcun procedimento di revoca.

2.13.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	0	300.000,00	165.535,02
L.R. n°38/04	0	0	0	7.142,86	6.000,00
Totale	0	0	0	307.142,86	171.535,02

2.13.4

Criticità rilevate nel livello ottimale²⁸:

- Ø la diversità delle procedure e dei metodi di lavoro hanno determinato ritardi o incongruenze nell'attività amministrativa;
- Ø non è stato finora possibile, per tutti gli uffici associati, pervenire all'adozione di un PEG unico ai due enti e questo comporta un appesantimento delle procedure amministrative obbligando i responsabili ad adottare atti di impegno distinti per ciascun comune.

2.13.5

Risultati positivi e prospettive future²⁹:

- Ø migliore impiego delle risorse umane e strumentali disponibili (in particolare per l'UPA e per i servizi sociali);
- Ø attivazione di servizi precedentemente non gestiti dai due comuni;
- Ø migliore organizzazione dei servizi.

A cura: Nicola Gentini

²⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

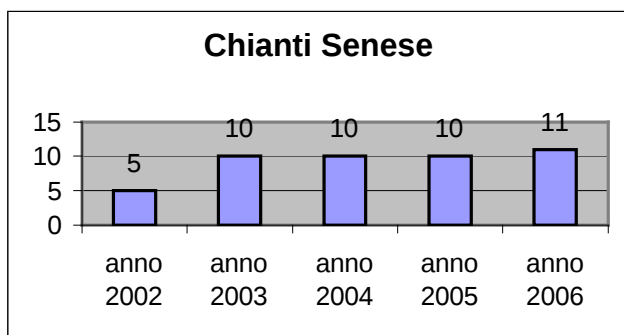
²⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.14

Livello ottimale: CHIANTI SENESE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti e Radda in Chianti per una popolazione complessiva pari a 14.198 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Radda in Chianti		X	X	X	X
A13 Gestione Associata controllo interno	comune di Castelnuovo Berardenga		X	X	X	X
A15 Gestione Associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	comune di Castelnuovo Berardenga	X	X	X	X	X
A16 Gestione Associata ISEE	comune di Gaiole in Chianti	X	X	X	X	X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comune di Gaiole in Chianti		X	X	X	X
B4 Gestione Associata del regolamento edilizio	comune di Castelnuovo Berardenga	X	X	X	X	X
D2 Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	comune di Castellina in Chianti		X	X	X	X
F1 Gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Gaiole in Chianti		X	X	X	X
H2 Gestione Associata dell'Ufficio del Difensore Civico Comunale	comune di Castelnuovo Berardenga	X	X	X	X	X
H3 Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	comune di Castelnuovo Berardenga					X
H4 Gestione Associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	comune di Castellina in Chianti	X	X	X	X	X



2.14.1

I quattro comuni che costituiscono il livello ottimale del Chianti Senese si sono divisi le funzioni che hanno deciso di associare non certo privilegiando il criterio dell'omogeneità dell'area tematica. Ciascun comune è responsabile di gestioni attinenti ai servizi generali di amministrazione, alcune inerenti il territorio ed altre attinenti le altre aree.

Passato un periodo di sostanziale staticità, con l'anno 2006 è stata attivata una nuova funzione associata, in materia di pari opportunità, con ente responsabile Castelnuovo Berardenga.

Si può dedurre che la scelta fatta dai comuni è stata quella di consolidare le gestioni associate inizialmente attivate, prima di fare passi più impegnativi; deve tuttavia rilevarsi che, quantomeno, trattasi di esperienze che coinvolgono tutti i comuni del livello ottimale.

2.14.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

- Ø procedimento di revoca avviato nel 2005 per la gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie (ente responsabile Gaiole in Chianti), chiuso positivamente nel luglio 2005;
- Ø procedimento di revoca avviato nel 2005 per la gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico (ente responsabile Castelnuovo Berardenga), chiuso positivamente nello stesso anno.

2.14.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	126.146,79	108.900,00	42.750,00	21.560,48	49.365,86
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	25.581,39	24.175,82
L.R. n°72/97	0	30.000,00	19.920,00	0	0
L.R. n°22/02	0	15.625,00	0	6.171,87	0
Totale	126.146,79	154.525,00	90.447,77	53.313,74	73.541,68

2.14.4

Criticità rilevate nel livello ottimale³⁰:

- Ø carenza di personale;
- Ø scarse risorse finanziarie;
- Ø “aiuti alle famiglie”: per la gestione delle emergenze abitative si riscontrano difficoltà di collegamento fra i vari referenti comunali nella formazione delle graduatorie degli aventi diritto, riconducibili in parte a problemi organizzativi interni all’ente;
- Ø difficoltà per l’individuazione dei programmi e degli argomenti, per carenza di risorse finanziarie e di tempo;
- Ø necessità la mancanza di attrezzature proprie e il numero di ore necessarie impediscono di effettuare corsi di informatica.

2.14.5

Risultati positivi e prospettive future³¹:

- Ø miglioramento complessivo degli standard di efficienza dei servizi;
- Ø maggiore possibilità di accesso ai finanziamenti regionali;
- Ø attuazione di servizi prima non erogati in consistenti economie di scala;
- Ø “ISEE”: maggiore assistenza e di una maggiore informazione agli utenti;
- Ø “UPA”: condivisione di problemi e possibili soluzioni con i comuni limitrofi, volti a trovare una via comune e condivisa per tenere un comportamento uniforme.

A cura: Iolanda Giusteschi Conti

³⁰ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

³¹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

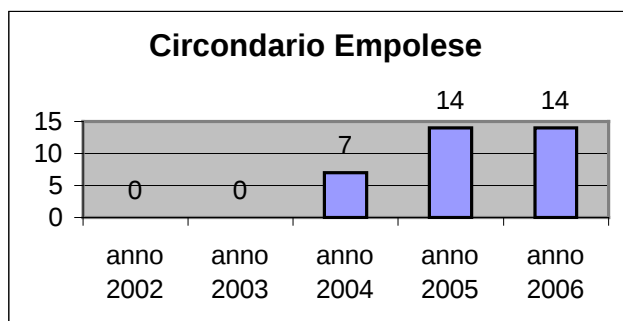
2.15

Livello ottimale: CIRCONDARIO EMPOLESE

Il livello ottimale costituito dai comuni del circondario Empolese Valdelsa: Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Montaione, Montelupo Fiorentino, Montespertoli e Vinci, per una popolazione complessiva pari a 157.910 (censimento 2001), risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	Montelupo Fiorentino				X	X
A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico	Montelupo Fiorentino				X	X
A4 Gestione associata del personale: trattamento economico	Montelupo Fiorentino				X	X
A5 Gestione associata relazioni sindacali	Montelupo Fiorentino				X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	circondario Empolese			X	X	X
A21 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	circondario Empolese			X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	circondario Empolese			X	X	X
B6 Gestione associata SIT e cartografia	circondario Empolese			X	X	X
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	circondario Empolese			X	X	X
B12 Gestione del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	circondario Empolese			X	X	X
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	Montaione				X	X
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	Montelupo Fiorentino				X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	circondario Empolese			X	X	X

H1Gestione associata per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate	circondario Empolese				X	X
---	----------------------	--	--	--	---	---



2.15.1

Il circondario Empolese Valdelsa svolge un ruolo fondamentale nell'ambito della gestione delle funzioni associate, nonostante che le prime gestioni associate siano state attivate solo nell'anno 2004, primo anno in cui era possibile da parte del livello ottimale ricevere i contributi della legge 40.

In seguito, i comuni di Montelupo Fiorentino e di Montaione hanno attivato distintamente con altri comuni del livello ottimale la gestione associata in materia di polizia municipale.

La scelta delle aree tematiche è stata omogenea: il circondario gestisce principalmente quelle attinenti al territorio e quella del supporto giuridico. Il comune di Montelupo Fiorentino invece oltre a quella della polizia municipale (con la creazione del Corpo unico) ha privilegiato le funzioni attinenti il personale.

2.15.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non ci sono stati procedimenti di revoca avviati.

2.15.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	152.174,99	85.830,21	87.558,57
L.R. n°38/04	0	0	0	17.857,14	15.000,00
Totale	0	0	152.174,99	103.687,35	102.558,57

2.15.4

Criticità rilevate nel livello ottimale³²:

- Ø “polizia municipale”: criticità dovuta all’esigenza di coordinamento e razionalizzazione delle risorse umane assegnate ai due comandi: il personale già carente prima dell’attivazione della gestione associata ha dovuto organizzarsi per svolgere in modo programmatico sia i servizi oggetto della convenzione sia le ulteriori attività inerenti il servizio; forti resistenze dovute all’introduzione di alcune novità nella gestione, che sembravano destabilizzare abitudini consolidate; problemi nei rapporti tra colleghi, perché sopraffatti dal timore che l’ufficio associato potesse esercitare una sorta di controllo sulla loro attività. Su queste problematiche è necessario lavorare ancora.

2.15.5

Risultati positivi e prospettive future³³:

- Ø “UPA”: si sono gettate le basi per una gestione unitaria del personale che riduca le differenze di interpretazione di norme giuridiche; maggiore confronto con altre realtà che ora si guardano con interesse e non più con sospetto;
- Ø “s. informatici e telematici”: realizzazione di funzioni infrastrutturali e applicative meglio e più economicamente gestibili; migliore coordinamento territoriale su tutti i temi inerenti l’innovazione tecnologica; utilizzo della gestione associata quale base cooperativa per affrontare ogni nuova opportunità di settore o l’organizzazione di nuovi processi/progetti;

³² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

³³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

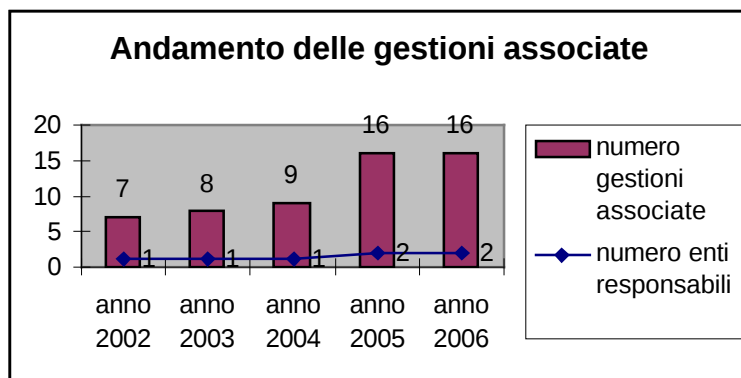
- Ø “SIT”: attivazione di un processo di partecipazione ad attività e iniziative collettive;
- Ø “protezione civile”: coinvolgimento degli uffici tecnici comunali in maniera più puntuale e coordinata da parte del centro intercomunale; il monitoraggio sul territorio è stato eseguito senza gravare sugli uffici comunali; la creazione del centro operativo intercomunale ha reso possibile una razionalizzazione dei tempi e dei modi per l’adempimento delle varie linee finanziarie regionali e provinciali;
- Ø “polizia municipale”: risultati positivi sia sui servizi resi alla popolazione sia sulla loro organizzazione interna; maggiore controllo sul territorio, anche in situazioni di emergenza; maggiore visibilità esterna del personale e continuità nei servizi espletati.

2.16

Livello ottimale: CIRCONDARIO VAL DI CORNIA

Il livello ottimale del circondario della Val di Cornia, costituito dai comuni di Campiglia Marittima, Piombino, San Vincenzo, Sassetta, Suvereto per una popolazione complessiva pari a 56.450 (censimento 2001), risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Relazioni sindacali	circondario della Val di Cornia				X	X
A6 Sviluppo risorse umane	circondario della Val di Cornia				X	X
A 21 Servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	circondario della Val di Cornia				X	X
B1 Valutazione di impatto ambientale	circondario della Val di Cornia	X	X		X	X
B2 Piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali	circondario della Val di Cornia	X	X	X	X	X
B3 Piani urbanistici	circondario della Val di Cornia	X	X	X	X	X
B4 Regolamento edilizio	circondario della Val di Cornia	X	X	X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	circondario della Val di Cornia				X	X
B6 Sit e cartografia	circondario della Val di Cornia	X	X	X	X	X
B7 Catasto	circondario della Val di Cornia	X	X		X	
B8 Vncolo idreogeologico	circondario della Val di Cornia			X	X	X
B 9 Ufficio espropri (livello minimo di integrazione)	circondario della Val di Cornia				X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	circondario della Val di Cornia			X	X	X
F9 Barriere architettoniche	circondario della Val di Cornia			X		X
G1 Suap	circondario della Val di Cornia	X	X	X		
H1 Supporto giuridico delle gestioni associate attivate	circondario della Val di Cornia			X	X	X
H2 Difensore civico	Campiglia Marittima				X	X
H5 Servizio statistico (livello medio di integrazione)	circondario della Val di Cornia		X		X	X



2.16.1

I Cinque comuni della Val di Cornia, di cui due considerati come comuni disagiati ai sensi della legge regionale 39 del 2004, hanno affidato al circondario la gestione di tutte le funzioni associate, ad eccezione di quella relativa al difensore civico che è delegata al comune di Campiglia Marittima.

Il circondario svolge così un ruolo centrale nello svolgimento delle varie funzioni associate e la sua presenza ha permesso sia di consolidare le esperienze inizialmente attivate sia di incrementare nel tempo il numero di gestioni associate.

La scelta iniziale, confermata nel tempo, è stata quella di associare soprattutto i servizi attinenti il territorio. Tra questi, si segnalano le funzioni relative ai piani e regolamenti urbanistici che, in Toscana, solo un altro livello ottimale ha deciso di associare.

La via intrapresa è portata avanti con convinzione e soddisfazione sebbene non sono mancate alcune difficoltà operative, relative soprattutto alla gestione associata delle procedure di valutazione di impatto ambientale e a quella in materia di catasto.

In materia sociale, è stata avviata solo la gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

E' da qualche anno che il circondario ha avviato lo sportello unico per le attività produttive. Si tratta di una iniziativa avvertita come importante e necessaria e su cui si sta lavorando per superare le difficoltà che si sono presentate e che ne hanno rallentato l'operatività.

2.16.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nell'anno 2004 sono stati attivati tre procedimenti di revoca relativi alla gestione associata in materia di sportello unico per le attività produttive, di servizio statistico e di valutazione di impatto ambientale: il primo si è concluso positivamente, mentre gli altri due sono stati chiusi a seguito della decisione di sostituire queste funzioni associate con altre di nuova attivazione e, cioè, rispettivamente, con la gestione associata delle barriere architettoniche e quella del vincolo idreogeologico.

Nel 2005, a seguito di verifiche svolte nel corso dell'anno e dell'avvio del procedimento di revoca, la funzione relativa allo sportello unico per le attività produttive è stata sostituita con quella dello sviluppo risorse umane. Inoltre, in sede di istruttoria per la concessione del contributo annuale, è stato avviato il procedimento di revoca per la funzione associata in materia di barriere architettoniche che, a richiesta del circondario, è stata sostituita con la gestione associata della protezione civile, di nuova attivazione.

2.16.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	174.205,52	43.560,00	38.475,00	83.600,26	78.807,18
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	25.581,39	24.175,82
Totale	174.205,52	43.560,00	66.252,77	109.181,65	102.983

2.16.4

Criticità rilevate nel livello ottimale³⁴:

Ø non rilevate criticità (le criticità, ove si sono proposte, hanno determinato il ripensamento della gestione della funzione in forma

³⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

associata e lo studio di ogni attività necessaria al fine di riattivare la funzioni in crisi).

2.16.5

Risultati positivi e prospettive future³⁵:

- Ø ottimizzazione e semplificazione delle procedure;
- Ø economicità nei tempi richiesti;
- Ø omogeneizzazione dei provvedimenti finali.

A cura: Annalisa Carrera

³⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

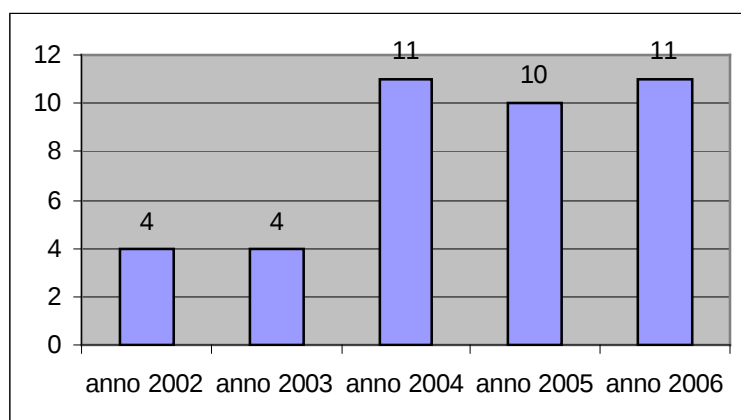
2.17

Livello ottimale: COLLINE DEL FIORA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano, per una popolazione complessiva pari a 19.306 abitanti (censimento 2001), risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, i comuni di Scansano e Sorano hanno inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A6 Sviluppo risorse umane	comunità montana delle Colline del Fiora	X	X	X	X	X
A15 Informazione e relazioni con il pubblico	comunità montana delle Colline del Fiora			X		
A20 Servizi informatici e telematici – livello minimo di integrazione	comunità montana delle Colline del Fiora				X	X
A21 Servizi informatici e telematici – livello avanzato di integrazione	comunità montana delle Colline del Fiora			X		
B5 Protezione civile	comunità montana delle Colline del Fiora	X	X	X	X	X
B7 Catasto	comunità montana delle Colline del Fiora			X	X	X
B8 Vincolo idrogeologico	comunità montana delle Colline del Fiora			X	X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco						X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comunità montana delle Colline del Fiora			X	X	X
G1 Sportello attività produttive (Suap)	comunità montana delle Colline del Fiora	X	X	X	X	X
G2 Funzioni in materia di turismo	comunità montana delle Colline del Fiora			X	X	X
H2 Difensore civico	comunità montana delle Colline del Fiora			X	X	X
H4 Servizio statistico -livello minimo di integrazione	comunità montana delle Colline del Fiora	X	X	X	X	X



2.17.1

Il numero delle gestioni associate attivate nel livello ottimale non è molto elevato, e nell'anno 2005 ha subito una flessione a seguito di un procedimento di revoca.

In questo territorio i comuni hanno sempre scelto di avvalersi della comunità montana quale ente gestore, e a questa hanno affidato funzioni anche di particolare importanza, come lo Sportello Unico per le Attività Produttive.

2.17.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nell'anno 2004, è stato avviato un procedimento di revoca per i contributi concessi in relazione alla protezione civile: il procedimento è stato infine chiuso nel mese di novembre 2004 in quanto la situazione di crisi risultava superata.

Nell'anno 2005, a seguito della presentazione delle relazioni sull'andamento delle gestioni associate, sono stati avviati i seguenti procedimenti di revoca:

- in materia di servizi di informazione e comunicazione con il pubblico (A15): la gestione associata medesima, che non è stata ammessa al contributo per l'annualità 2005, è stata infine sostituita con il catasto dei boschi percorsi dal fuoco (B12).

- in materia di servizi informatici e telematici - livello avanzato (A21): il procedimento è stato chiuso parzialmente, a seguito dei chiarimenti inviati dalla comunità montana, che hanno consentito per l'anno 2005 di ammettere a contributo almeno il livello minimo (A20); il contributo corrispondente ad uno dei due punti, è stato parzialmente revocato con decreto dirigenziale n. 2195 del 4 maggio 2006.

2.17.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	108.917,44	0	67.066,75	41.639,21	74.356,72
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
L.R. n°22/02	0	0	7.812,50	0	0
Totale	108.917,44	0	130.434,79	92.801,99	122.708,36

2.17.4

Criticità rilevate nel livello ottimale³⁶:

- Ø problemi di coordinamento tra gli enti;
- Ø problema delle distanze che separano l'ente comunità montana con le sedi dei vari comuni membri (in particolar modo per il comune di Scansano);
- Ø difficoltà di organizzazione del lavoro dovute alla carenza sul territorio della banda larga, che allo stato attuale non consente l'uso completo del portale web suap, rendendo più macchinose anche alcune semplici istanze.

2.17.5

Risultati positivi e prospettive future³⁷:

- Ø attivazione di servizi che prima i comuni non erano in grado di gestire autonomamente;
- Ø miglioramento dei servizi verso il cittadino ("catasto" e "difensore civico");
- Ø rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra il personale delle diverse amministrazioni, che in precedenza operava in modo

³⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

³⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

separato e frazionato (tale attività ha permesso di trarre benefici dall'integrazione di esperienze comuni di gestione).

A cura: Nicola Gentini

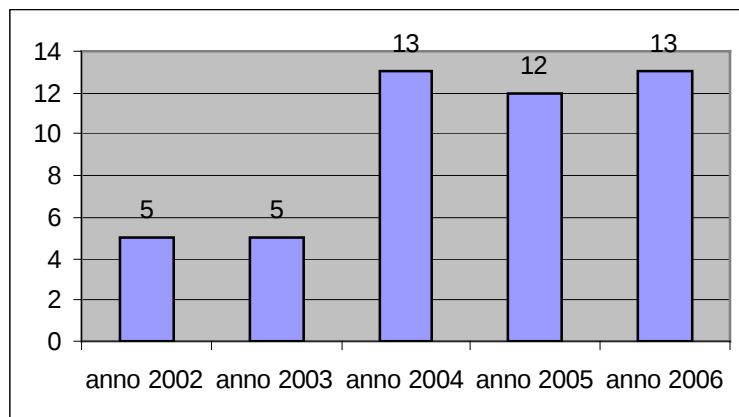
2.18

Livello ottimale: COLLINE METALLIFERE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Massa Marittima, Monterotondo Marittimo, Montieri, Roccastrada, per una popolazione complessiva pari a 20.475 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, i comuni di Monterotondo Marittimo e Montieri hanno inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A3 Personale: trattamento giuridico	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
A4 Personale: trattamento economico	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
A5 Relazioni sindacali	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
A6 Sviluppo delle risorse umane						X
A15 Informazione e relazioni con il pubblico	comunità montana delle Colline metallifere	X	X	X	X	X
A21 Servizi informatici e telematici – livello avanzato di integrazione	comunità montana delle Colline metallifere	X	X	X	X	X
B5 Protezione civile	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
D3 Servizi ed interventi per l'educazione degli adulti	comunità montana delle Colline metallifere			X		
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
G1 Sportello attività produttive (Suap)	comunità montana delle Colline metallifere	X	X	X	X	X
G2 Funzioni in materia di turismo	comunità montana delle Colline metallifere	X	X	X	X	X
H1 Supporto giuridico alle gestioni associate attivate	comunità montana delle Colline metallifere			X	X	X
H6 servizio statistico - livello minimo	comunità montana delle Colline metallifere	X	X	X	X	X



2.18.1

Nel livello ottimale delle Colline metallifere le gestioni associate hanno avuto uno sviluppo mai eclatante ma sufficientemente solido; a parte un caso (servizi per l'educazione degli adulti) nel quale la gestione associata è cessata per difficoltà rilevate dagli stessi enti associati, si può notare come alcune esperienze si siano consolidate e forniscano la base per ulteriori sviluppi.

Si possono citare in questo senso lo Sportello Unico per le Attività Produttive, ormai affermatosi come punto di riferimento per lo sviluppo locale, e le gestioni associate in materia di personale, nate come aggregazioni minori e poi estese a tutti i comuni del livello ottimale.

2.18.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel novembre 2005, a seguito della presentazione delle relazioni sull'andamento delle gestioni associate, sono stati avviati procedimenti di revoca, inerenti i contributi corrisposti per le funzioni di protezione civile (B5), e statistica (H6), entrambi conclusi allorché la comunità montana ha fornito dimostrazione dell'effettivo svolgimento delle gestioni stesse.

Diversamente per i servizi ed interventi per l'educazione degli adulti, il cui procedimento di revoca è stato dapprima sospeso, e si è infine concluso con la cessazione della gestione associata e la sostituzione di questa con le funzioni inerenti lo sviluppo delle risorse umane (A6).

2.18.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	131.346,79	0	75.414,76	64.424,38	109.334,06
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
L.R. n°22/02	0	15.625,00	7.812,50	6.171,87	0
Totale	131.346,79	15.625,00	138.782,80	121.759,03	157.685,70

2.18.4

Criticità rilevate nel livello ottimale³⁸:

- Ø necessità di una maggiore determinazione nel delineare gli obiettivi politici e le conseguenti direttive operative riguardanti il complesso delle gestioni associate;
- Ø necessità di una migliore organizzazione del personale per superare le tradizionali barriere di materie e competenze specifiche, al fine di favorire i rapporti tra i servizi e rafforzare ed estendere il processo associativo.

2.18.5

Risultati positivi e prospettive future³⁹:

- Ø maggiore interazione tra le strutture degli enti associati e non (in particolare per “SUAP” e “URP”, “UPA”, e “gestione dell’informatica”).

A cura: Nicola Gentini

³⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

³⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

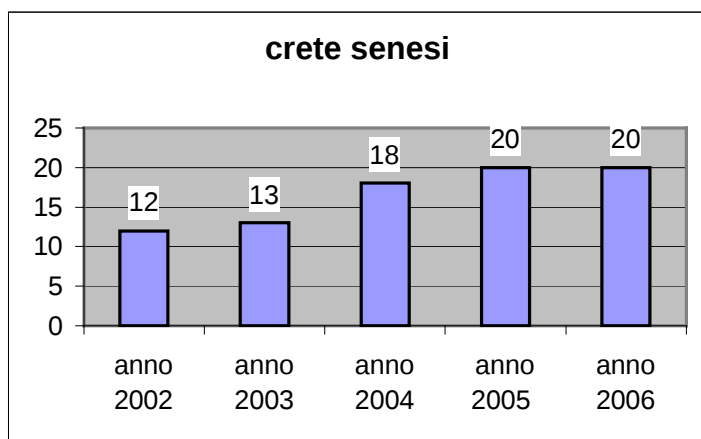
2.19

Livello ottimale: CRETE SENESI

Il livello ottimale costituito dai comuni di Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme e San Giovanni d'Asso per una popolazione complessiva pari a 22.505 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Gestione Associata del Personale: Reclutamento e Concorsi	comune di Rapolano				X	X
A2 Gestione Associata del Personale: Reclutamento e Concorsi	comune di Monteroni d'Arbia	X	X	X		
A3 Gestione Associata del Personale: Trattamento giuridico	comune di Rapolano (contributo revocato nel luglio 2005)				X	X
A3 Gestione Associata del Personale: Trattamento giuridico	comune di San Giovanni d'Asso	X	X	X		
A4 Gestione Associata del Personale: Trattamento economico	comune di Rapolano				X	X
A4 Gestione Associata del Personale: Trattamento economico	comune di San Giovanni d'Asso	X	X	X		
A5 Gestione Associata relazioni sindacali	comune di Rapolano			X	X	X
A5 Gestione Associata relazioni sindacali	comune di Monteroni d'Arbia	X	X			
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Rapolano	X	X	X	X	X
A 15 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	comune di Monteroni d'Arbia				X	X
A 16 Gestione Associata ISEE	comune di Buonconvento	X	X	X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	comune di Buonconvento			X	X	X
B 12 Gestione associata del catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comune di Buonconvento				X	X
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	comune di Buonconvento				X	X
D4 Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	comune di Asciano			X	X	X
E2 Gestione Associata delle Biblioteche, degli archivi storici e dei Musei	comune di Asciano	X	X	X	X	X

E3 - teatri e attività teatrali, attività culturali di rilevanza sovracomunale, attività di valorizzazione del patrimonio locale	comune di Rapolano Terme	X	X			
F1 Gestione Associata degli interventi in favore delle famiglie	comune di Asciano	X	X	X	X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Rapolano			X	X	X
G1 Gestione Associata sportello unico per le attività produttive	comune di Monteroni d'Arbia	X	X	X	X	X
G2 Gestione Associata funzioni in materia di turismo	comune di Monteroni d'Arbia			X	X	X
G2 Gestione Associata funzioni in materia di turismo	comune di Buonconvento	X	X			
H1 Gestione associata, mediante ufficio unico, del 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	comune di San Giovanni d'Asso			X	X	X
H2 Gestione Associata dell'Ufficio del Difensore Civico Comunale	comune di Asciano		X	X	X	X
H3 Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	comune di Asciano			X	X	X
H6 Gestione Associata del servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	comune di Asciano (ex H5 livello medio)	X	X	X	X	X



2.19.1

I cinque comuni che costituiscono il livello ottimale Crete Senesi, hanno continuamente dimostrato di credere nelle gestioni associate, il cui numero è infatti passato da 12 a 20.

La scelta delle aree tematiche è stata abbastanza coerente: il comune di Rapolano Terme è l'ente responsabile per funzioni relative prevalentemente al personale; quello di Asciano per funzioni attinenti il settore culturale e quello sociale; Buonconvento lo è prevalentemente per le funzioni relative al territorio; Monteroni d'Arbia per le funzioni attinenti alle attività produttive; il comune di San Giovanni d'Asso, il più piccolo del livello ottimale, gestisce la funzione di supporto giuridico.

2.19.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

- Ø Nel 2004 è stato avviato un procedimento di revoca per la gestione associata del personale, reclutamento e concorsi (ente responsabile San Giovanni d'Asso), che si è concluso con la trasmissione da parte dell'ente della documentazione idonea a dimostrare il superamento della crisi.
- Ø Nel 2005 è stato avviato un procedimento di revoca per la gestione associata del personale, trattamento giuridico (ente responsabile San Giovanni d'Asso), che si è concluso con un decreto di revoca parziale del contributo concesso

2.19.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	284.352,32	15.647,68	81.891,76	90.460,42	98.731,74
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	25.581,39	24.175,82
L.R. n°72/97	0	40.000,00	26.000,00	0	0
L.R. n°22/02	0	0	0	6.171,87	0
L.R. n°38/04	0	0	0	3.100,16	6.000,00
Totale	284.352,32	55.647,68	135.669,53	125.313,84	128.907,56

2.19.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁴⁰:

- Ø i comuni, nella fase di attivazione dei servizi, sentono l'associazionismo come una cancellazione della propria identità, nonché come uno smarrimento del valore, al tempo stesso simbolico e democratico, delle municipalità;
- Ø i dipendenti comunali sono scarsamente motivati al proprio impiego nei servizi associati e stentano a comprendere le modifiche apportate nei modelli gestionali; inoltre manifestano una cultura eccessivamente localistica e timorosa della sperimentazione di nuove formule;
- Ø difficoltà di recuperare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, per la diffusa e radicata convinzione che il cambiamento non sia possibile;
- Ø la rigidità dei bilanci comunali e gli organici ridotti, nonché i vincoli all'assunzione di personale previsti dalla legge finanziaria non rendono semplice l'implementazione della dotazione di personale per sviluppare nuovi servizi o per migliorare quelli esistenti;
- Ø i costi che gli enti associati devono affrontare non sono compensati nell'immediato dalle attese economie di scala: l'esiguità delle risorse a disposizione rispetto al costo di alcuni servizi, gli enti convenzionati rallenta di fatto il processo di cambiamento;
- Ø si è dovuto rivoluzionare il modo di pensare delle amministrazioni comunali sia in termini procedurali che di organizzazione.

2.19.5

Risultati positivi e prospettive future⁴¹:

- Ø gli enti locali hanno iniziato a dialogare insieme, diventando un *unicum* e mantenendo un indirizzo politico unitario;
- Ø “protezione civile”: coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza delle popolazioni interessate da eventi calamitosi, razionalità negli interventi, gestione delle attività di post-emergenza, attività di prevenzione e di informazione, coinvolgimento delle associazioni di volontariato presenti sul territorio;
- Ø “biblioteche, archivi storici e musei”: riattivazione delle biblioteche esistenti, valorizzazione del patrimonio librario, maggiore

⁴⁰ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁴¹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

coordinamento a livello territoriale, gestione coordinata dei musei presenti nel territorio;

- Ø “SUAP e turismo”: aumento della qualità del servizio reso all’utenza per quanto riguarda la certezza degli adempimenti, consegna presso un unico sportello della documentazione necessaria, possibilità di consulenza, accrescimento della conoscenza normativa nelle materia di competenza da parte degli addetti allo sportello, sviluppo nei rapporti con gli enti terzi coinvolti nel sub-procedimento, aumento degli scambi di esperienza con altri SUAP a livello regionale.

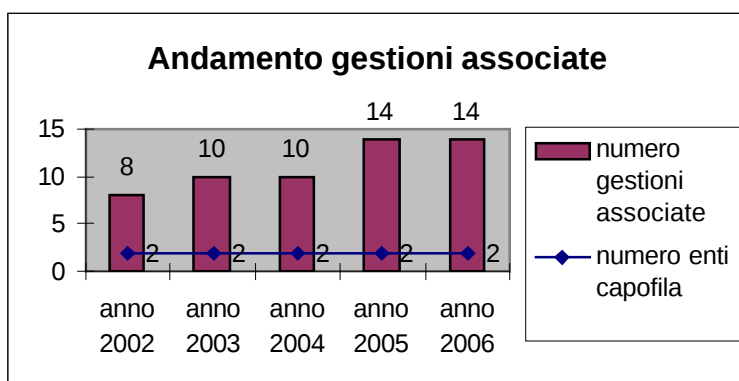
2.20

Livello ottimale: GARFAGNANA NORD

Il livello ottimale costituito dai comuni di Camporgiano, Castiglione di Garfagnana, Giuncugnano, Minucciano, Piazza al Serchio, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vagli Sotto, Villa Collemandina per una popolazione complessiva pari a 14.638 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comune di Camporgiano	X	X	X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
A 20 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	C.M. Garfagnana	X	X			
A 21 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	C.M. Garfagnana			X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
B7 Gestione associata del catasto	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
B12 Gestione associata del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	C.M. Garfagnana				X	X
C1 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello minimo di integrazione)	comune di Camporgiano		X			
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione)	comune di Camporgiano			X	X	X
H2 Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
H4 Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	C.M. Garfagnana	X			X	X
H5 Gestione associata del servizio statistico (livello medio di integrazione)	C.M. Garfagnana		X			
H6 Gestione associata del servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	C.M. Garfagnana			X		
H7 Gestione associata dei canili	C.M. Garfagnana		X	X	X	X

H8 Gestione associata dei mattatoi	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
G1 Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	C.M. Garfagnana				X	X
G2 Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	C.M. Garfagnana				X	X
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.	C.M. Garfagnana				X	X



2.20.1

I nove comuni che compongono questo livello ottimale hanno tutti popolazione al di sotto dei tremila abitanti e sono considerati piccoli comuni in situazione di disagio ai sensi della L.R. 39/04.

Le ridotte dimensioni territoriali hanno portato i comuni ad associare nel tempo un numero cospicuo di funzioni associate.

Nel processo di integrazione, un ruolo importante è stato svolto dalla Comunità Montana che infatti è ente responsabile di tredici gestioni associate su quindici. Le restanti sono gestite dal comune di Camporgiano.

La maggior parte delle funzioni associate sono attivate tra tutti i comuni anche se ci sono alcuni casi in cui l'aggregazione è più ridotta. Ad esempio, la gestione associata del difensore civico, che è stata avviata con la partecipazione di tutti i nove comuni ma continua senza il comune di Vagli

di Sotto, e la gestione associata relativa al reclutamento del personale, di cui non fanno più parte né il comune di Vagli di Sotto né quello di Giuncugnano.

Non mancano neppure segni che lasciano pensare alla possibilità di un'aggregazione più ampia. Il riferimento è alla funzione associata relativa alla polizia municipale, che ha visto il coinvolgimento anche di Pieve Fosciana, che appartiene al livello ottimale della Garfagnana sud.

Le funzioni associate sono variegate e si va dalle funzioni relative al personale, a quelle attinenti al territorio ed all'urbanistica, a quelle relative allo sviluppo economico.

Tra le altre si segnala la gestione associata della polizia municipale, che è passata da un livello minimo di integrazione alla costituzione del corpo unico di polizia municipale.

Variazioni nel livello di integrazione si sono registrate anche con riferimento alla funzione associata della statistica, in cui si è tentato il raggiungimento di una integrazione più forte ma poi si è ritornati al livello minimo.

Le scelte iniziali in ordine al tipo di funzioni da gestire in forma associata sono state confermate nel tempo, ad eccezione della funzione relativa ai servizi informatici e telematici, che si è evoluta verso un livello di integrazione più elevato.

2.20.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2004 è stato avviato un procedimento di revoca relativo alla protezione civile che si è concluso con esito positivo.

Nel 2005, è stato avviato un procedimento di revoca relativo alla statistica, livello medio ed avanzato di integrazione, poi in parte sostituita con quella relativa al turismo.

2.20.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	217.434,87	82.565,13	84.640,55	121.430,57	150.131,43
L.R. n°39/04	0	0	249.999,93	230.232,51	217.582,38
L.R. n°38/04	0	0	0	10.714,28	9.000,00
Totale	217.434,87	82.565,13	334.640,48	362.377,36	376.756,38

2.20.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁴²:

- Ø “protezione civile”: resistenze per l’attivazione della delega della protezione civile connesse all’interpretazione delle norme in particolare per quanto concerne il livello di responsabilità tra i vari soggetti;
- Ø “difensore civico”: revoca della delega da parte di un comune che probabilmente non ha completamente recepito funzioni e finalità dell’istituto.

2.20.5

Risultati positivi e prospettive future⁴³:

- Ø qualità e continuità dei servizi svolti.

A cura: Annalisa Carrera

⁴² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁴³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.21

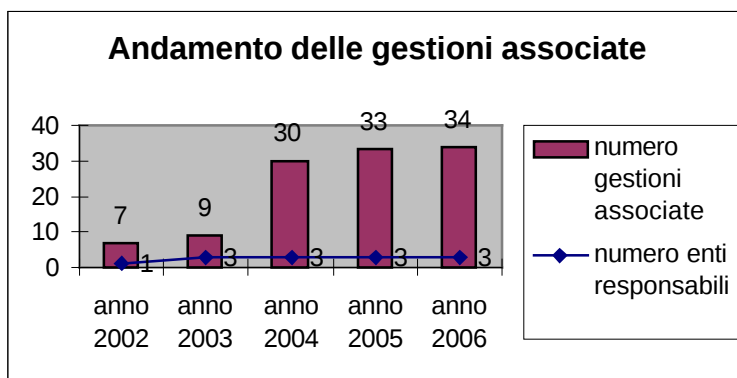
Livello ottimale: GARFAGNANA SUD

Il livello ottimale costituito dai comuni Careggine, Castenuovo Garfagnana, Fosciandora, Gallicano, Molazzana, Pieve Fosciana, Vergemoli per una popolazione complessiva pari a 15.126 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comune di Gallicano		X	X	X	X
A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A 4 Gestione associata del personale: trattamento economico	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A5 Gestione associata relazioni sindacali	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
A 7 Gestione associata degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio.	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A8 Gestione associata delle strade comunali e del verde pubblico	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A 10 Gestione associata degli appalti di lavori	comune Castelnovo di Garfagnana				X	X
A12 Gestione associata del servizio economico finanziario	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A 14 Gestione associata dell'ufficio tecnico	comune Castelnovo di Garfagnana				X	X
A 16 Gestione associata ISEE	comune di Castelnovo di Garfagnana		X	X	X	X
A 17 Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)	comune di Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A 18 Gestione associata ICI	comune di Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A 19 Gestione associata dei servizi necroscopici e cimiteriali	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X
A 20 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	C.M. Garfagnana	X	X			
A 21 Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	C.M. Garfagnana			X	X	X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei	comune Castelnovo di Garfagnana			X	X	X

Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)						
B2 Gestione associata dei piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali	comune Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
B3 Gestione associata dei piani urbanistici attuativi	comune Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
B4 Gestione associata del regolamento edilizio	comune Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
B7 Gestione associata del catasto	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	comune Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
B10 Gestione associata dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	comune Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
B11 Gestione associata dello sportello unico per l'edilizia	comune Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
B12 Gestione associata del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	C.M. Garfagnana				X	X
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	comune Castelnuovo di Garfagnana			X		
C3 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione)	comune Castelnuovo di Garfagnana				X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Galliciano			X	X	X
G1 Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	C.M. Garfagnana			X	X	X
G2 Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	C.M. Garfagnana				X	X
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.	comune di Castelnuovo di Garfagnana			X	X	X
H2 Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale	C.M. Garfagnana	X	X	X	X	X
H4 Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	C.M. Garfagnana	X			X	X
H5 Gestione associata del servizio statistico (livello medio di integrazione)	C.M. Garfagnana		X			
H6 Gestione associata del servizio statistico (livello avanzato di	C.M. Garfagnana			X		

integrazione)						
H7 Gestione associata dei canili	C.M. Garfagnana		X	X	X	X
H8 Gestione associata dei mattatoi	C.M. Garfagnana	X		X	X	X



2.21.1

Il livello ottimale della Garfagnana sud si compone di sette comuni di cui cinque con popolazione al di sotto dei tremila abitanti.

L'esperienza associativa avviata nel territorio si caratterizza per il numero elevato di gestioni associate e per la varietà di settori interessati.

In termini generali, attualmente sono attive 33 gestioni associate di cui 16 relative all'area dei servizi generali di amministrazione, 10 attinenti i servizi al territorio, 2 attinenti lo sviluppo economico, una gestione associata nell'ambito della polizia locale, in cui gradualmente si è giunti alla creazione del corpo unico, e le ultime 5 in servizi vari (informatici, di statistica, difensore civico, canili e mattatoi).

In questo livello ottimale, ci sono più enti responsabili di gestioni associate. Accanto alla comunità montana, che attualmente gestisce 10 gestioni associate, c'è il comune di Galliciano, che è responsabile di 2 funzioni associate, e quello di Castelnuovo di Garfagnana, che è ente responsabile di ben 21 funzioni.

Le gestioni associate attivate da quest'ultimo comune sono, come si è detto, numerose anche se interessano solo due o tre comuni del livello ottimale, con eccezione dell'ufficio unico di supporto giuridico e della gestione

associata ISEE. Per quanto relativo ad un numero limitato di comuni, questo processo aggregativo appare veramente intenso e con caratteri innovativi, e perciò se ne segnala l'originalità, anche in relazione al fatto che alcune esperienze sono veramente uniche nel panorama toscano. Il riferimento è, ad esempio, alla gestione degli edifici e del verde pubblico, degli appalti di lavori, del servizio economico finanziario e fiscale e dei servizi necroscopici. Particolare rilevanza ha la gestione associata dell'ufficio tecnico che è ufficio comune di Castelnuovo di Garfagnana e di Pieve Fosciana.

Le funzioni relative al personale sono per la maggior parte affidate a Castelnuovo di Garfagnana mentre il comune di Galliciano si occupa dell'aspetto attinente al reclutamento e concorsi del personale di tutti i comuni del livello ottimale.

I servizi sul territorio sono invece ripartiti tra il comune di Castelnuovo, che si occupa prevalentemente di piani regolatori ed urbanistici, e la comunità montana che gestisce in forma associata il catasto, la protezione civile, il vincolo idreogeologico.

Presso la comunità montana, inoltre, è stato aperto lo sportello unico per le attività produttive e per il turismo.

2.21.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2005 sono stati avviati due procedimenti di revoca, relativi alla valutazione di impatto ambientale e al livello avanzato della gestione associata della statistica. Il primo procedimento si è concluso positivamente e il secondo ha comportato il riconoscimento solo del livello minimo di integrazione, con sostituzione del livello medio ed avanzato con la funzione associata relativa al turismo.

2.21.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	190.605,51	87.920,00	128.117,05	145.306,08	209.719,66
L.R. n°39/04	0	0	138.888,85	153.488,34	145.054,92
L.R. n°72/97	0	0	13.000,00	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	10.123,76	9.000,00
Totale	190.605,51	87.920,00	280.005,90	308.918,18	363.774,58

2.21.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁴⁴:

- Ø difficoltà di gestire il personale che svolgeva il servizio in maniera diversa dall'attuale;
- Ø rapporti insufficienti con i sindaci dei comuni convenzionati;
- Ø "protezione civile": resistenze per l'attivazione della delega della protezione civile dovute a chiarire l'interpretazione delle norme concernenti il livello di responsabilità tra i vari soggetti;
- Ø "difensore civico": revoca della delega da parte di un comune che probabilmente non ha completamente recepito funzioni e finalità dell'istituto;
- Ø difficoltà di coordinamento tra i vari enti;
- Ø differenziazione delle realtà territoriali per la condivisione di obiettivi comuni;
- Ø esiguità delle risorse economiche e della durata dell'incentivazione delle gestioni associate.

2.21.5

Risultati positivi e prospettive future⁴⁵:

- Ø risparmio di risorse umane;
- Ø miglioramento dei servizi;
- Ø maggiore qualificazione del personale;
- Ø riduzione costi di gestione;
- Ø realizzazione economie di scala per le spese per il personale e per l'acquisizione di beni e servizi;
- Ø maggiore efficacia ed efficienza e tempestività nell'erogare i servizi;

⁴⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁴⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø razionalizzazione del personale;
- Ø diminuzione dei tempi di attesa;
- Ø ampliamento degli orari di apertura degli uffici al pubblico;
- Ø opportunità per i cittadini di rivolgersi ad unico ufficio ed avere risposte univoche e adempimenti procedurali più semplificati;
- Ø continuità dei servizi precedentemente svolti in maniera sporadica e disforme tra comune e comune;
- Ø dove possibile, previsione di una politica di creazione di nuovi posti di lavoro;
- Ø incentivazione economica del personale.

2.22

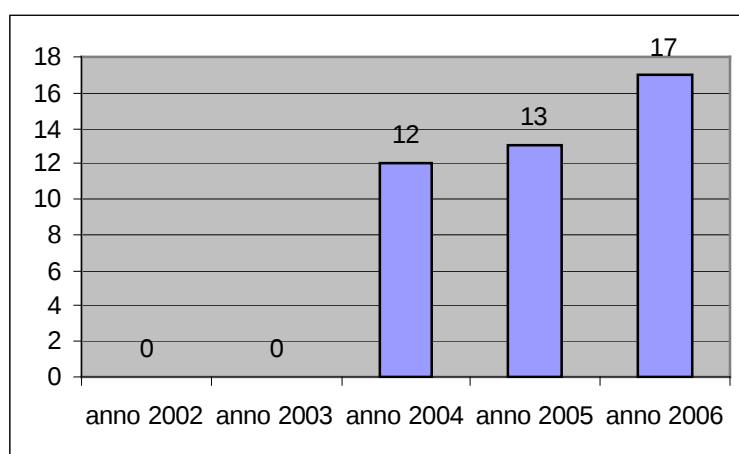
Livello ottimale: ISOLA D'ELBA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Campo nell'Elba, Marciana, Marciana Marina, Capoliveri, Porto Azzurro, Portoferraio, Rio Marina, Rio nell'Elba, per una popolazione complessiva pari a 29.143 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, il comune di Rio nell'Elba ha inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Relazioni sindacali	comune di Marciana marina			X		
A6 Sviluppo risorse umane	comune di Campo nell'Elba			X	X	X
A15 Servizi di informazione e comunicazione con il pubblico	Comunità Montana dell'Arcipelago toscano					X
A16 ISEE	comune di Portoferraio			X	X	X
B1 Valutazione di impatto ambientale (Via)	comune di Rio Marina			X	X	X
B2 Piani regolatori generali e relative varianti, piani strutturali	comune di Portoferraio					X
B5 Protezione civile	comune di Campo nell'Elba				X	X
B10 Espropri – livello avanzato di integrazione	Comunità Montana dell'Arcipelago toscano			X	X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	Comunità Montana dell'Arcipelago toscano			X	X	X
C1 Servizi di polizia municipale – livello minimo di integrazione	comune di Capoliveri					X
D4 diritto allo studio ed educazione permanente	comune di Capoliveri			X		
D5 diritto allo studio ed educazione permanente – livello intermedio di integrazione	comune di Capoliveri				X	X
E1 Biblioteche, archivi storici e musei – livello minimo di integrazione	comune di Portoferraio			X	X	X
E2 Biblioteche, archivi storici e musei – livello avanzato di integrazione	comune di Portoferraio					X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Portoferraio				X	X
F4 Servizi e interventi di	comune di Portoferraio					X

assistenza sociale per anziani						
F6 Servizi di assistenza e integrazione di stranieri, apolidi o nomadi – livello minimo	comune di Portoferraio					X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comune di Rio nell'Elba			X	X	X
H1 Supporto giuridico alle gestioni associate	comune di Marciana			X	X	X
H3 Pari opportunità	comune di Rio nell'Elba			X	X	X
H7 Canili	Comunità Montana dell'Arcipelago toscano			X	X	X



2.22.1

Analizzando lo sviluppo delle gestioni associate all'Isola d'Elba si può notare come, a fronte delle difficoltà incontrate nelle fasi iniziali, dopo l'approvazione del programma di riordino sono state attivate le prime funzioni, ed adesso il fenomeno si sta decisamente ampliando.

Accanto ad un numero minimo di funzioni associate cui partecipano tutti i comuni dell'Isola, e le cui responsabilità sono state suddivise tra quasi tutti gli enti presenti sul territorio (comuni e comunità montana), si segnalano inoltre delle nuove e importanti esperienze che coinvolgono alcuni comuni, in particolare Portoferraio, Capoliveri, Rio nell'Elba, Marciana e Campo nell'Elba.

Tra queste, si segnala la costituzione dell'ufficio di piano, competente per la redazione e gestione dei piani strutturali e dei regolamenti urbanistici.

2.22.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

Per la gestione associata delle procedure d'esproprio (B10): il procedimento di revoca è stato avviato nel giugno 2005, e successivamente chiuso a seguito dei chiarimenti forniti dalla comunità montana.

Per la gestione associata delle funzioni inerenti le relazioni sindacali (A5): il procedimento di revoca è stato avviato nell'ottobre 2005 nei confronti del comune di Marciana Marina; la funzione è stata infine sostituita nel dicembre 2005, con la gestione associata dei servizi ed interventi in favore delle famiglie, la cui responsabilità è stata conferita al comune di Portoferraio.

A seguito della presentazione della relazione annuale 2005 sull'attività svolta, è stata contestata l'effettività per le seguenti gestioni associate:

- Ø procedure in materia di Valutazione d'impatto ambientale (B1): il procedimento avviato nel novembre 2005, è stato tuttavia concluso sulla base dei chiarimenti forniti dal comune di Rio Marina, ente responsabile della gestione associata;
- Ø Gestione associata degli archivi storici (E1): il procedimento è stato avviato nel novembre 2005 e successivamente sospeso su richiesta del comune di Portoferraio, ente responsabile della gestione; per questo motivo, la funzione non è stata ammessa ad incentivazione per l'annualità 2005. Nel corso del 2006, il comune di Portoferraio ha infine fornito sufficiente dimostrazione del superamento della situazione di crisi e ciò ha consentito di ammettere nuovamente la gestione associata a contributo, per l'annualità 2006.

2.22.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	325.705,85	71.630,08	116.043,74
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	25.581,39	24.175,82
L.R. n°38/04	0	0	0	0	3.000,00
Totale	0	0	353.483,62	97.211,47	143.219,56

2.22.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁴⁶:

- Ø scarsità di risorse umane;
- Ø difficoltà nella gestione dei momenti di analisi e decisione collegiale da parte degli organi associati;
- Ø scarsa interazione tra livello politico e tecnico;
- Ø eccessivo carico di lavoro sugli enti responsabili di gestioni associate;
- Ø difficoltà di individuazione di referenti certi e stabili in ogni comune;
- Ø tendenza a conservare lo “status quo ante” e a non attivarsi per l’individuazioni forme nuove e più avanzate di gestione;
- Ø scarsa attenzione degli amministratori nei confronti delle gestioni che ha come conseguenza: la non esatta conoscenza del funzionamento delle gestioni, intese ancora più come una sottrazione ai comuni delle loro competenze che come occasione e strumento per un lavoro da fare insieme; la diffidenza nella positività della esperienza associativa sia sotto il profilo del miglioramento dei servizi che sotto quello dei vantaggi economici;
- Ø assenza di definizione di indirizzi politici e programmatici per le materie oggetto delle convenzioni

2.22.5

Risultati positivi e prospettive future⁴⁷:

- Ø l’attivazione di forme associative obbliga i responsabili ed i referenti comunali a mantenere un dialogo frequente sui servizi da gestire e questo favorisce sia una crescita professionale sia una migliore qualità degli interventi;
- Ø la presenza *in loco* di un ufficio di supporto giuridico ha consentito di avviare autonomamente un processo di revisione delle convenzioni in essere;
- Ø avviamento di nuove gestioni;
- Ø riduzione dei tempi medi di espletamento dei procedimenti amministrativi;
- Ø miglioramento e estensione del servizio ai cittadini;

⁴⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁴⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø “VIA”: l’esercizio della delega per lo svolgimento del servizio, ricomprendendo ogni fase del correlato procedimento amministrativo, è di per se stesso in grado di liberare risorse per impieghi alternativi in ciascuno degli enti deleganti;
- Ø “settore educativo”: omogeneizzazione dei servizi già erogati ma in quantità e qualità notevolmente diversi, maggiore disseminazione dei punti di servizio;
- Ø “settore culturale”: attivazione di collaborazioni specialistiche impossibili per il singolo comune.

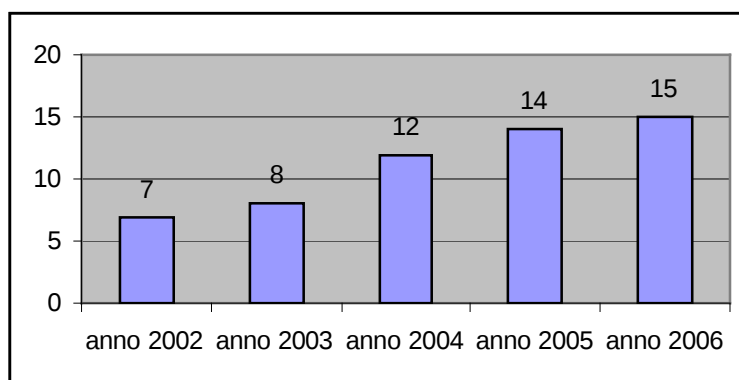
2.23

Livello ottimale: LUNIGIANA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Aulla, Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Villafranca in Lunigiana, Zeri, per una popolazione complessiva pari a 55.826 abitanti (censimento 2001), risulta mutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225, in quanto a seguito della modifica effettuata con deliberazione del Consiglio regionale 16 febbraio 2005, n. 24, i comuni di Bagnone e Pontremoli facenti parte del livello ottimale Lunigiana Nord, sono entrati a far parte del livello ottimale Lunigiana.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	Comunità Montana Lunigiana		X	X	X	X
A13 Gestione associata del controllo interno	Comunità Montana Lunigiana	X	X	X	X	X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	Comunità Montana Lunigiana	X	X	X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	Comunità Montana Lunigiana	X				
B6 Gestione associata SIT e Cartografia	Comunità Montana Lunigiana	X	X	X	X	X
B7 Gestione associata del catasto	Comunità Montana Lunigiana	X	X	X	X	X
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	Comunità Montana Lunigiana			X	X	X
B9 Gestione associata dell'ufficio espropri: livello minimo di integrazione	Comunità Montana Lunigiana			X	X	X
B12 Gestione associata del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	Comunità Montana Lunigiana			X	X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle di barriere architettoniche	Comunità Montana Lunigiana			X	X	X
G2 Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	Comunità Montana Lunigiana	X				

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	Comunità Montana Lunigiana				X	X
H2 Gestione associata dell'ufficio del difensore civico comunale	Comunità Montana Lunigiana		X	X	X	X
H5 Servizio statistico: livello medio di integrazione	Comunità Montana Lunigiana	X	X	X	X	X
H7 Gestione associata dei canili	Comunità Montana Lunigiana		X	X	X	X
A4 Gestione associata del personale: trattamento economico	Licciana Nardi				X	X
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	Licciana Nardi					X



2.23.1

Il livello ottimale, si compone di 14 comuni otto dei quali con una popolazione al di sotto di tremila abitanti e considerati tra quelli che hanno ricevuto nel 2004, 2005 e nel 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

I comuni di questo livello hanno attivato un numero rilevante di funzioni, tenuto conto della dimensione territoriale della Lunigiana. La comunità montana, ente responsabile di tredici gestioni associate su quindici, è riuscita al momento a sopperire alle obiettive difficoltà territoriali e a garantire con la propria organizzazione l'esercizio di funzioni e servizi che per loro natura non richiedono una presenza costante su tutto il territorio.

Le restanti gestioni associate vedono quale ente responsabile il comune di Licciana Nardi; ad esse partecipano tre comuni.

2.23.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2003 è stato avviato il procedimento di revoca del contributo relativo alla gestione associata di funzioni e servizi in materia di protezione civile che si è concluso con la revoca parziale del contributo, per essere venuta meno l'operatività della gestione associata (decreto dirigenziale 419 del 2 febbraio 2004).

Nel 2005 è stato avviato il procedimento di revoca del contributo relativo alla gestione associata del servizio statistico – livello medio, che si è concluso con esito positivo in quanto la Comunità Montana ha inviato elementi integrativi che hanno dimostrato l'avvenuto superamento della crisi della gestione associata.

2.23.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	237.034,87	44.360,00	362.312,20	126.123,33	184.430,24
L.R. n°39/04	0	0	222.222,16	255.813,90	241.758,20
L.R. n°38/04	0	0	0	0	6.000,00
Totale	237.034,87	44.360,00	584.534,36	381.937,23	432.188,44

2.23.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁴⁸:

- Ø “espropri”: appesantimenti nelle procedure dovuti a problemi di coordinamento nelle varie fasi del procedimento espropriativi;
- Ø “controllo interno”: difficoltà dovute alla novità del controllo e all'assenza della contabilità economica in tutti i comuni associati.

⁴⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.23.5

Risultati positivi e prospettive future⁴⁹:

- Ø specializzazione degli addetti;
- Ø sono state liberate risorse umane, spesso svolgenti funzioni plurime, che hanno potuto meglio dedicarsi ad impieghi alternativi;
- Ø realizzazione di economie di scala e maggiore efficacia ed economicità dei servizi.

A cura: Roberta Tommasini

⁴⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

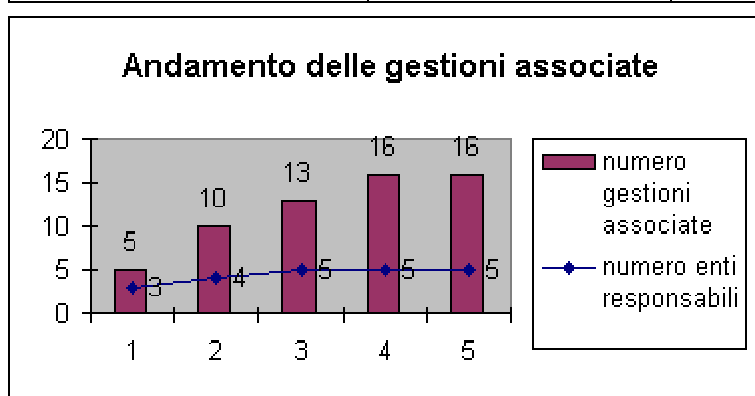
2.24

Livello ottimale: MEDIA VALLE DEL SERCHIO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Barga, Borgo a Mozzano, Coreglia Antelminelli, Fabbriche di Vallico per una popolazione complessiva pari a 22.715 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A4. Gestione associata del personale: trattamento economico	C.M. Media Valle del Serchio	X	X	X	X	X
A6. Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Barga		X	X	X	X
A16. Gestione associata ISEE	comune di Coreglia Antelminelli	X	X	X	X	X
B5 Gestione associata della protezione civile	comune di Borgo a Mozzano	X	X	X	X	X
B12 Gestione associata del catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	C.M. Media Valle del Serchio			X	X	X
C1 Gestione associata di polizia municipale (livello minimo di integrazione)	comune di Barga		X			
C2 Gestione associata di polizia municipale (livello medio di integrazione)	comune di Barga			X	X	X
D2. Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	comune di Barga		X	X	X	X
D4. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	comune di Barga		X			
D6. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	comune di Barga			X	X	X
E1. Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei	comune Borgo a Mozzano		X	X	X	X
E2. Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei	comune di Coreglia Antelminelli			X	X	X
F4. Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Coreglia Antelminelli	X	X	X	X	X

F9. Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Fabbriche di Vallico			X	X	X
G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	comune di Borgo a Mozzano				X	X
H1. Gestione associata, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate	C.M. Media Valle del Serchio				X	X
H6. Gestione associata del servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	C.M. Media Valle del Serchio	X	X	X	X	X
H7. Gestione associata dei canili	C.M. Media Valle del Serchio				X	X



2.24.1

Il livello ottimale della Media Valle del Serchio si compone di quattro comuni montani di cui uno, Fabbriche di Vallico, considerato come comune disagiato ai fini della legge regionale n. 39 del 2004.

I comuni di questo livello ottimale hanno attivato nel tempo un numero crescente di gestioni associate consentendo di estendere il modello associativo a tutti gli ambiti di attività indicati dal programma territoriale di riordino. In particolare, sono state associate alcune funzioni relative al personale, al territorio, alla polizia locale, al diritto allo studio, al settore culturale, al settore sociale, alle attività produttive. Recentemente, è stato attivato l'ufficio di supporto giuridico che, incardinato presso la comunità montana, aiuta a coordinare le esperienze associative presenti nel territorio.

L'aumento del numero delle funzioni associate è avvenuto senza penalizzare le esperienze associative avviate per prime che, anzi, in alcuni casi, sono migliorate in termini di integrazione. Infatti, gestioni associate come quelle in materia di polizia municipale o di diritto allo studio, precedentemente attivate con un livello minimo di integrazione, sono attualmente gestite con un livello, rispettivamente, medio e avanzato.

Se da una parte si evidenzia l'aumento delle gestioni associate, dall'altra si nota il progressivo consolidamento delle esperienze avviate. Questo processo di consolidamento è caratterizzato da una serie di scelte importanti. Ad esempio, si è preferito mantenere inalterati gli enti responsabili, dando così la possibilità a questi ultimi di gestire l'esperienza associativa con continuità.

Inoltre, è stato valutato opportuno attribuire, alla Comunità Montana e a ciascun comune del livello ottimale, la gestione di una o più funzioni associate. Questa scelta ha consentito di coinvolgere tutti i comuni e quindi anche il comune di Fabbriche di Vallico, che è uno dei più piccoli comuni della regione, il quale gestisce, per delega di tutti gli altri, la funzione relativa alle procedure per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

In altri casi, il processo di consolidamento e riorganizzazione ha comportato che la gestione associata, pur inizialmente costituita fra tutti i comuni, è poi proseguita solo con una parte, come è avvenuto per la gestione associata relativa all'assistenza degli anziani, rispetto alla quale Fabbriche di Vallico ha deciso di recedere.

In altri casi ancora, come in quello relativo allo sportello unico delle attività produttive, la gestione associata è stata avviata già in partenza solo tra due comuni, Borgo a Mozzano e Fabbriche di Vallico.

2.24.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2005 sono stati attivati due procedimenti di revoca, relativi al catasto dei boschi e alla polizia municipale, entrambi conclusi con esito positivo.

2.24.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01					
	175.005,51	124.994,49	68.625,59	86.110,94	110.225,60
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	51.162,78	48.351,64
L.R. n°72/97	0	40.000,00	19.920,00	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	7.142,86	6.000,00
Totale	175.005,51	164.994,49	116.323,36	144.416,58	164.577,24

2.24.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁵⁰:

- Ø necessaria una migliore razionalizzazione delle risorse umane;
- Ø difficoltà nel far capire e trasmettere le potenzialità che il servizio associato può offrire;
- Ø mancanza di un corretto e fluido passaggio delle risorse;
- Ø bilanciamento e definizione della spesa fra gli enti secondo le percentuali di convenzione o per quanto attiene la formazione del personale secondo le percentuali previste dal CCNL;
- Ø “biblioteche, archivi storici, musei”: a causa delle ristrettezze economiche i comuni di piccola entità, titolari dei musei civici, faticano a far fronte ai loro obblighi istituzionali e non sono in grado di destinare ulteriori risorse economiche alla realizzazione di importanti progettualità culturali.

2.24.5

Risultati positivi e prospettive future⁵¹:

- Ø presenza di unico referente di area;
- Ø uniformità dei procedimenti;
- Ø minor tempo impiegato dai referenti dei comuni associati;
- Ø “protezione civile”: reperibilità 24 ore su tutto il territorio degli enti associati, quindi, controllo e monitoraggio continuo;

⁵⁰ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁵¹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø “catasto boschi”: organizzazione di un servizio svolto in maniera non razionale dai comuni;
- Ø “polizia municipale”: presenza più articolata sul territorio con compiti di prevenzione e controllo sulla sicurezza della circolazione stradale con pattuglie diurne e notturne;
- Ø “settore educativo”: migliore e uniforme realizzazione dell’orientamento scolastico;
- Ø “biblioteche, archivi storici, musei”: effettivo coordinamento tra i vari musei che ha determinato uno scambio degli utenti, una maggiore razionalizzazione e un miglioramento dei servizi, una notevole riduzione dei costi pubblicitari del sistema e delle iniziative programmate all’interno delle singole strutture musali e l’ampliamento del servizio bibliotecario all’utenza;
- Ø “settore sociale”: generale miglioramento dei servizi sia a livello qualitativo che quantitativo e loro omogeneizzazione sul territorio associato, per quanto riguarda le modalità di accesso, le procedure amministrative e la loro erogazione;
- Ø “statistica”: realizzazione e diffusione di opuscoli statistici e dell’annuario statistico che è realizzato per la prima volta nel territorio; riduzione di una parte del lavoro a carico dei comuni.

2.25

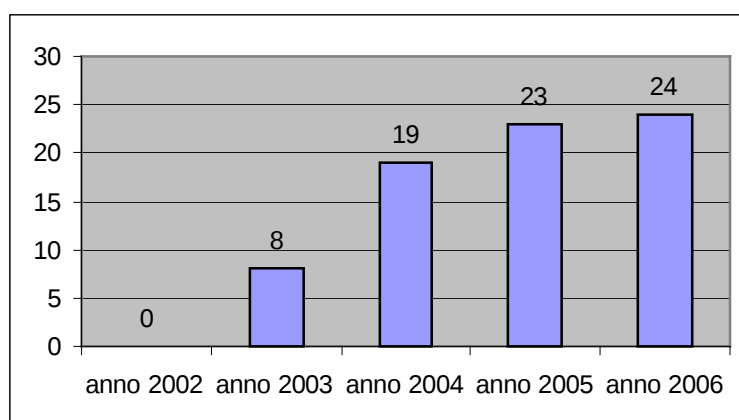
Livello ottimale: MONTAGNA FIORENTINA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Dicomano, Londa, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rufina, San Godenzo, per una popolazione complessiva pari a 56.054 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, i comuni di Dicomano, Londa e San Godenzo hanno inoltre ricevuto i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A6 Sviluppo risorse umane	comune di Reggello		X	X	X	X
A20 Servizi informatici e telematici – livello minimo di integrazione	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X	X	X	X
B1 Valutazione di impatto ambientale (Via)	Comunità Montana della Montagna fiorentina			X	X	X
B2 – regolamento edilizio	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X			
B5 Protezione civile	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X	X	X	X
B6 SIT e cartografia	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X	X	X	X
B7 Catasto	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X	X	X	X
B8 Vincolo idrogeologico	Comunità Montana della Montagna fiorentina				X	X
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	Comunità Montana della Montagna fiorentina			X	X	X
C2 Servizi di polizia municipale – livello intermedio	comune di Pontassieve				X	X
C2 Servizi di polizia municipale – livello intermedio	comune di Dicomano			X	X	
C3 Servizi di polizia municipale – livello avanzato (Corpo Unico)	comune di Rufina					X
D3 Servizi e interventi per l'educazione degli adulti	Comunità Montana della Montagna fiorentina			X	X	X
D4 Diritto allo studio ed educazione permanente – livello minimo di integrazione	comune di Pontassieve				X	X
E1 biblioteche, musei e archivi storici	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X			
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Pontassieve			X	X	X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di Pontassieve			X	X	X

F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di Pontassieve			X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Pontassieve			X	X	X
F5 Servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comune di Pontassieve			X	X	X
F6 Servizi di assistenza e integrazione di stranieri – livello minimo	comune di Pontassieve			X	X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	Comunità Montana della Montagna fiorentina			X	X	X
H1 Supporto giuridico alle gestioni associate attivate	Comunità Montana della Montagna fiorentina			X	X	X
H2 Difensore civico	Comunità Montana della Montagna fiorentina					X
H3 Pari opportunità	Comunità Montana della Montagna fiorentina				X	X
H6 Servizio statistico – livello avanzato di integrazione	comune di Pontassieve			X	X	X
H8 Mattatoi	Comunità Montana della Montagna fiorentina		X	X	X	X



2.25.1

La domanda presentata dalla comunità montana nel 2002, primo anno nel quale sono stati concessi contributi per le gestioni associate, non venne considerata ammissibile a contributo.

Dall'anno 2003, si è assistito nel livello ottimale della Montagna fiorentina ad una rilevante crescita del fenomeno associativo, che ha avuto nella comunità montana il proprio centro: questa infatti gestisce la grande parte delle funzioni associate che coinvolgono tutti i comuni del livello ottimale,

e fornisce il personale che si occupa del supporto giuridico alle gestioni associate.

Non è tuttavia da trascurare l'importanza delle gestioni associate svolte dai comuni (ad es. Reggello per la formazione del personale), e le variegata esperienze di aggregazioni "sub-ambito", tra cui l'ufficio sociale associato di Pontassieve – Pelago – Rufina, che ha già una forte esperienza alle spalle.

Da segnalare anche la nascita di nuove esperienze nel campo della polizia municipale: tra le altre, il Corpo Unico costituito tra Rufina, Dicomano, Londa e San Godenzo.

Si evidenzia da ultimo che già oggi esiste una gestione associata (il servizio statistico, svolto a livello avanzato mediante ufficio comune presso Pontassieve) nella quale oltre a tutti i sette comuni del livello ottimale partecipano i comuni di Fiesole e Bagno a Ripoli.

2.25.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non sono stati avviati procedimenti di revoca.

2.25.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	232.820,00	106.209,45	118.291,70	172.398,47
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	76.744,17	72.527,46
L.R. n°38/04	0	0	0	14.285,72	15.000,00
Totale	0	232.820,00	161.764,99	209.321,59	259.925,93

2.25.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁵²:

Ø criticità legate al personale impiegato che si trova a beneficiare di trattamenti di salario accessorio differenziati a seconda degli enti associati (che dispongono di risorse differenti): viene infatti,

⁵² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

corrisposta una retribuzione accessoria differenziata a seconda dell'ente di appartenenza e ciò influisce negativamente sul clima lavorativo;

- Ø problemi organizzativi;
- Ø mancanza di personale;
- Ø difficoltà ad individuare competenze disponibili per eventuali comandi nei comuni associati;
- Ø mancanza di stabilizzazione e consolidamento degli uffici;
- Ø mancanza di certezza di risorse, soprattutto in termini di trasferimenti regionali e difficoltà nel reperire risorse utilizzabili per la copertura dei costi di gestione, al fine di gravare il meno possibile sui bilanci comunali;
- Ø criticità nei rapporti con gli enti terzi, che talvolta mostrano difficoltà a prendere coscienza dell'esistenza delle gestioni associate;
- Ø “barriere architettoniche”: forti criticità nei rapporti con gli enti terzi, in particolare con la ASL e con la Regione Toscana;
- Ø necessità di maggior coordinamento con alcuni enti terzi (in particolare per la gestione associata del “catasto boschi”);
- Ø “protezione civile”: impossibilità a dar corso ad un servizio di reperibilità unificato con la gestione integrata di uomini e mezzi nell'emergenza;
- Ø “UPA”: problemi organizzativi interni della gestione associata, soprattutto correlati al reperimento delle sedi per l'organizzazione delle attività formative;
- Ø “polizia municipale”: difficoltà organizzative iniziali nell'utilizzo del personale, soprattutto di natura sindacale;
- Ø “settore educativo”: difficoltà organizzative interne legate alla scarsità del personale ed alla necessità di ricorrere ad assunzioni straordinarie; costi elevati di gestione; riorganizzazione dell'intero processo di produzione e distribuzione dei pasti; modalità innovativa di erogazione del servizio, non ben accolta dagli utenti;
- Ø “settore sociale”: problemi di organizzazione interna del servizio e di complessità delle geometrie istituzionali dell'area; assenza di sistemi di rilevazione ed analisi standardizzati e consolidati in ambito sociale; difficoltà a confrontarsi con esperienze analoghe.

2.25.5

Risultati positivi e prospettive future⁵³:

- Ø specializzazione del personale;
- Ø ottimizzazione delle risorse umane e strumentali necessarie, anche attraverso il coordinamento tra diverse gestioni associate (in particolare per il “catasto boschi”);
- Ø sviluppo di una cultura del lavorare in forma associata tra il personale di enti diversi;
- Ø uniformità di servizio su tutto il territorio del livello ottimale (in particolare per il “vincolo idrogeologico” e la “protezione civile”);
- Ø possibilità di gestire funzioni che prima venivano svolte solo in modo marginale dagli enti (è il caso del “catasto dei boschi”, che pur essendo un obbligo di legge, non veniva di fatto realizzato nei singoli comuni, tranne Pontassieve);
- Ø possibilità di gestire servizi/funzioni che il singolo comune non sarebbe in grado di portare avanti da solo (“sit e cartografia” e “innovazione amministrativa”);
- Ø creazione di strutture di livello sovracomunale (centro intercomunale di protezione civile);
- Ø possibilità di coordinare le progettualità e le risorse impiegate, al fine di evitare duplicazioni e sprechi di risorse, umane e finanziarie (“innovazione amministrativa”);
- Ø costituzione di un interlocutore unico e qualificato nei rapporti con la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, le altre aggregazioni territoriali (in modo particolare la “protezione civile”, il “sit” e l’“innovazione amministrativa”);
- Ø “UPA”: predisposizione di un piano formativo unitario per tutti i dipendenti; il numero di beneficiari della formazione e l’espletamento di procedure di gara per la selezione dei formatori hanno consentito di garantire prezzi vantaggiosi e concorrenziali sulle prestazioni rese;
- Ø “polizia municipale”: ampliamento del servizio di polizia stradale, maggior presidio del territorio, maggiore attività di prevenzione e tempestività negli interventi (soprattutto per Pelago); possibilità di avvalersi di una centrale operativa di supporto alle attività unica e

⁵³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

sempre disponibile nei turni e di un sistema di radiocomunicazioni (che non esistevano prima per Pelago);

- Ø “settore educativo”: la gestione associata ha consentito di mettere in sinergia le risorse disponibili e di avvalersi di una struttura per la mensa adeguata e qualificata, nel rispetto delle normative di settore; maggiore razionalizzazione nell'utilizzo del personale presente nei singoli enti con una specializzazione e qualificazione dello stesso; miglioramento dell'organizzazione del servizio;
- Ø “settore sociale”: parità di servizi ed interventi offerti per tutti i cittadini di un territorio omogeneo; forte motivazione del personale coinvolto; coordinamento delle politiche e degli interventi sociali afferenti ai tre enti;
- Ø conseguimento di economie di scala;
- Ø ampliamento dei servizi offerti ai cittadini.

2.26

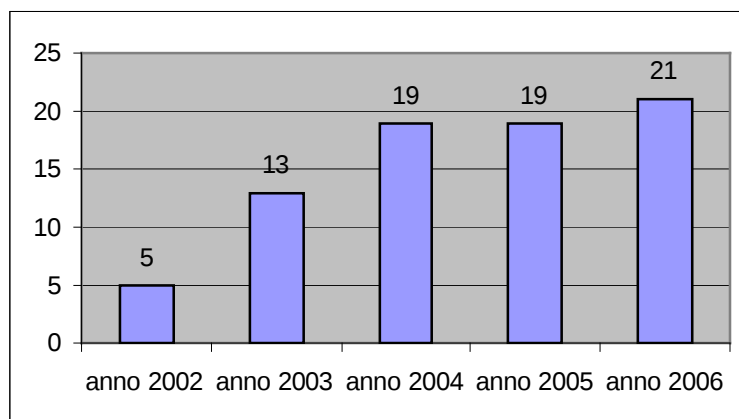
Livello ottimale: MUGELLO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio, per una popolazione complessiva pari a 57.632 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, i comuni di Firenzuola, Marradi e Palazzuolo sul Senio, hanno inoltre ricevuto i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Personale: reclutamento e concorsi	comune di Borgo San Lorenzo			X	X	X
A4 Personale: trattamento economico	comune di Borgo San Lorenzo			X	X	X
A6 Sviluppo risorse umane	comune di Borgo San Lorenzo		X	X	X	X
A10 Appalti di lavori	comunità montana del Mugello			X	X	X
A15 Informazione e relazioni con il pubblico	comune di Borgo San Lorenzo			X	X	X
B4 Regolamento edilizio	comunità montana del Mugello		X	X	X	X
B5 Protezione civile	comunità montana del Mugello	X	X	X	X	X
B6 Sit e cartografia	comunità montana del Mugello		X	X	X	X
B7 Catasto	comunità montana del Mugello		X			
B12 Catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana del Mugello			X	X	X
C2 Servizi di Polizia municipale – livello medio di integrazione	comune di Borgo San Lorenzo				X	X
C2 Servizi di Polizia municipale – livello medio di integrazione	comune di Firenzuola				X	X
E1 Biblioteche, musei e archivi storici (livello minimo di integrazione)	comunità montana del Mugello		X			
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comunità montana del Mugello			X		X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comunità montana del Mugello	X	X	X	X	X

F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comunità montana del Mugello	X	X	X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comunità montana del Mugello	X	X	X	X	X
F6 Servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi – livello minimo	comunità montana del Mugello	X	X	X		
F7 Servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi – livello avanzato	comunità montana del Mugello				X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comunità montana del Mugello			X	X	X
G1 Sportello attività produttive (Suap)	comunità montana del Mugello		X	X		X
G2 Funzioni in materia di turismo	comunità montana del Mugello		X	X	X	X
H1 Supporto giuridico alle gestioni associate	comunità montana del Mugello			X	X	X
H8 Mattatoi	comunità montana del Mugello		X	X	X	X



2.26.1

Il livello ottimale del Mugello vede una situazione ormai consolidata per quanto concerne le gestioni associate, ed una notevole espansione delle esperienze di sub-ambito .

Nel periodo più recente, si sono inoltre sciolti alcuni importanti nodi, specialmente in materia sociale, che in passato avevano determinato dei contrasti tra gli stessi enti partecipanti, oltre che l'avvio di procedimenti di revoca da parte della Regione.

Da segnalare il ruolo della comunità montana nella gestione di alcuni importanti servizi quali il SUAP, gli appalti di lavori, i servizi socio-assistenziali e talune funzioni inerenti il territorio; molte anche le gestioni associate svolte dal comune di Borgo San Lorenzo, nell'ambito dei servizi generali di amministrazione.

Tutti i comuni compresi nel livello ottimale fanno parte della Comunità Montana del Mugello; più complessa è invece la situazione delle zone socio-sanitarie: nella zona denominata "Mugello" non è infatti inserito Vaglia, e sono invece presenti tre comuni appartenenti alla Comunità Montana della Montagna Fiorentina (Dicomano, Londa e San Godenzo), che sono attualmente associati per la gestione di alcune funzioni socio-assistenziali con i comuni mugellani.

2.26.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nell'anno 2004, è stato avviato il procedimento di revoca per la gestione associata delle funzioni relative allo sviluppo delle risorse umane, nei confronti del comune di Borgo San Lorenzo: tale procedimento è stato infine chiuso nel dicembre 2004, sulla base degli elementi che hanno consentito di ritenere superata la situazione di crisi della gestione associata.

A seguito della presentazione delle relazioni sull'andamento delle gestioni associate, nel settembre 2005, sono stati avviati alcuni procedimenti di revoca per i contributi concessi; tra questi:

- Ø per le funzioni relative allo sviluppo delle risorse umane (A6, ente responsabile il comune di Borgo San Lorenzo), il procedimento è stato concluso in base agli elementi integrativi forniti dal comune, cui è stato concesso il contributo annuale 2005;
- Ø per le funzioni in materia di assistenza sociale alle famiglie (F1), e di turismo (G2) i relativi procedimenti sono stati chiusi nel corso del 2006, quando è stata data dimostrazione dell'effettivo svolgimento delle attività associate. Non sono stati pertanto corrisposti i contributi annuali per il 2005 a sostegno delle gestioni associate in questione, mentre entrambe le gestioni associate sono state nuovamente finanziate nell'annualità 2006.

2.26.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	222.234,87	77.765,13	121.301,86	106.957,35	162.723,56
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	76.744,17	72.527,46
L.R. n°72/97	0	0	33.760,00	0	0
L.R. n°22/02	0	0	7.812,50	6.171,87	0
L.R. n°38/04	0	0	0	14.285,72	12.000,00
Totale	222.234,87	77.765,13	218.429,90	204.159,11	247.251,02

2.26.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁵⁴:

- Ø difficoltà degli enti a vedere le gestioni associate più come scelta tattica che come scelta strategica;
- Ø mancanza di strumenti uniformi e condivisi per valutare il costo reale delle gestioni associate;
- Ø mancanza di scadenze e modalità uniformi e condivise per il rendiconto delle gestioni associate;
- Ø rischio di una eccessiva burocratizzazione delle gestioni associate;
- Ø carenza di indicatori condivisi per monitorare le gestioni associate;
- Ø carenza della comunicazione sulle gestioni associate che sono spesso vissute negativamente, soprattutto perché manca su di esse l'informazione e la condivisione degli obiettivi e dei risultati;
- Ø “URP”: l'ingresso di altri enti nella gestione associata ha mostrato i limiti della struttura organizzativa scelta (un solo addetto stampa), con necessità di studiare nuovi assetti organizzativi per rispondere alle effettive esigenze e al carico di lavoro da sostenere; difficoltà da parte degli enti nel chiarire i propri bisogni comunicativi e quindi i contenuti da dare alla gestione associata;
- Ø “settore sociale”: necessità di un costante confronto e raccordo con gli uffici di ogni singolo comune per il collegamento con le competenze comunali;
- Ø “UPA”: problema dei tre livelli associativi differenziati in quanto a numero di enti aderenti. In particolare, per la funzione associata “reclutamento” si riscontra la difficoltà ad uniformare i profili

⁵⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

professionali esistenti nei singoli enti aderenti per ottenere la semplificazione delle procedure di selezione e l'allargamento al massimo livello possibile della validità delle graduatorie.

2.26.5

Risultati positivi e prospettive future⁵⁵:

- Ø “suap”: effettivo coordinamento e coinvolgimento delle strutture comunali;
- Ø “settore sociale”: consolidamento delle gestioni associate già in atto prima dell'attuale convenzione; attivazione di nuovi servizi rispetto alla precedente convenzione per i quali è stato effettuato un lavoro normativo e di definizione dei bisogni che ha consentito una risposta omogenea su tutto il territorio;
- Ø “URP”: miglioramento della continuità e della qualità dell'informazione, della visibilità delle amministrazioni associate, nascita di ulteriori forme di comunicazione con i cittadini, utilizzo ottimale delle risorse professionali, miglioramento dei flussi di informazione e di comunicazione sia interni ai singoli enti che fra gli enti associati;
- Ø “UPA”: attivazione di un percorso di formazione del personale; ottimizzazione delle risorse in termini di personale (in quanto un unico ufficio svolge le procedure per tutti gli enti associati) e in termini di costi (in quanto si evita che più enti debbano effettuare più procedure per profili analoghi); per la funzione associata “trattamento economico” i risultati ottenuti si sono riscontrati nella specializzazione del personale che evita al singolo ente di dover destinare risorse di personale alla funzione in questione e che segue per tutti gli enti associati l'evoluzione della normativa;
- Ø “settore sociale”: consolidamento delle gestioni associate già in atto prima dell'attuale convenzione e attivazione di nuovi servizi.

A cura: Nicola Gentini

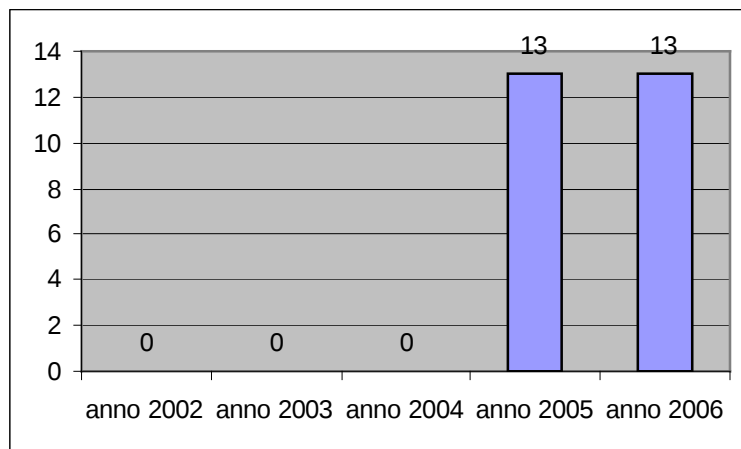
⁵⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.27

Livello ottimale: PRATOMAGNO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Castelfranco di Sopra, Loro Ciuffenna, Pian di Scò, per una popolazione complessiva pari a 13.346 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2. Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comunità montana del Pratomagno				X	X
A4. Gestione associata del personale: trattamento economico	comunità montana del Pratomagno				X	X
A5. Gestione associata relazioni sindacali	comunità montana del Pratomagno				X	X
A6. Gestione associata sviluppo risorse umane	comunità montana del Pratomagno				X	X
B1. Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comunità montana del Pratomagno				X	X
B5. Gestione associata della protezione civile	comunità montana del Pratomagno				X	X
B8. Gestione associata vincolo idrogeologico	comunità montana del Pratomagno				X	X
B9. Gestione associata dell'ufficio espropri (livello minimo di integrazione)	comunità montana del Pratomagno				X	X
B12. Gestione associata del catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comunità montana del Pratomagno				X	X
F9. concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comunità montana del Pratomagno				X	X
G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	comunità montana del Pratomagno				X	X
G2. Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	comunità montana del Pratomagno				X	X
H1 - ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate	comunità montana del Pratomagno				X	X



2.27.1

Nel livello ottimale sono state attivate svariate gestioni associate, che riguardano essenzialmente tre aree: la gestione del personale, alcune funzioni inerenti il territorio, i servizi alle imprese (lo Sportello Unico delle attività produttive).

La comunità montana del Pratomagno è l'ente di riferimento per lo svolgimento di tali funzioni; da notare che alle funzioni associate attinenti il territorio partecipa anche il comune di Castiglione Fibocchi, comune inserito in altro livello ottimale, ma che fa parte della medesima comunità montana.

2.27.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non è stato avviato alcun procedimento di revoca.

2.27.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	0	258.400,00	94.635,83
Totale	0	0	0	258.400,00	94.635,83

2.27.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁵⁶:

- Ø problemi organizzativi dovuti alla gestione del flusso dei dati tra i comuni;
- Ø resistenze interne allo svolgimento delle gestioni associate;
- Ø “espropri”: problemi relativi al coordinamento tra i singoli uffici comunali al fine di garantire la conoscenza delle competenze dell’ufficio associato;
- Ø problemi relativi alla gestione del personale.

2.27.5

Risultati positivi e prospettive future⁵⁷:

- Ø specializzazione della funzione;
- Ø revisione/riorganizzazione funzionale delle attività.

A cura: Nicola Gentini

⁵⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

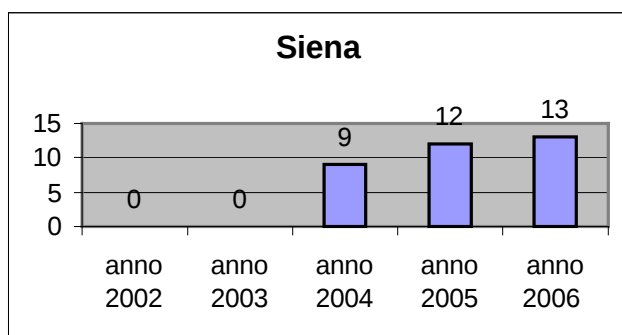
⁵⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.28

Livello ottimale: SIENA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Siena e Monteriggioni per una popolazione complessiva pari a 60.516 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comune di Siena			X	X	X
A3 Gestione associata del personale: trattamento giuridico	comune di Siena			X	X	X
A4 Gestione associata del personale: trattamento economico	comune di Siena			X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Siena			X	X	X
A11 Gestione associata degli appalti di forniture e di servizi	comune di Siena			X	X	X
A 13 Gestione associata del controllo interno	comune di Siena				X	X
A16 Gestione associata ISEE	comune di Siena			X		X
B 5 Gestione associata della protezione civile	comune di Siena				X	X
B10 Gestione associata dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	comune di Siena			X	X	X
B12 Gestione del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	comune di Siena			X	X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Siena			X	X	X
H1 Gestione associata per il supporto giuridico alle gestioni associate	comune di Siena				X	X
H3 Gestione associata di attività e interventi in materia di pari opportunità	comune di Siena				X	X



2.28.1

Il livello ottimale è costituito soltanto da due comuni Siena e Monteriggioni.

L'ente responsabile per tutte le gestioni è il comune di Siena e le funzioni associate sono principalmente quelle relative ai servizi generali di amministrazione, ma non mancano quelle attinenti al territorio e un efficiente ufficio di supporto giuridico.

2.28.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Ø procedimento di revoca avviato per la gestione associata in materia ISEE, nel dicembre 2005 e sospeso fino al 28 febbraio 2006; per essa non è stato erogato il contributo 2005.

2.28.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	101.620,03	55.909,66	50.865,87
Totale	0	0	101.620,03	55.909,66	50.865,87

2.28.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁵⁸:

Ø criticità di tipo culturale, soprattutto per quei servizi (reclutamento e concorsi, trattamento economico, trattamento giuridico, sviluppo

⁵⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

risorse umane) dove non è previsto un organismo di raccordo (comitato tecnico, commissione etc.) da affiancare all'ufficio associato;

- Ø criticità di tipo organizzativo-finanziario con riguardo all'omogeneizzazione della normativa relativa a servizi che per loro natura hanno un riflesso esterno considerevole ed una notevole ricaduta finanziaria sui bilanci comunali.

2.28.5

Risultati positivi e prospettive future⁵⁹:

- Ø crescita culturale del personale grazie ai momenti di confronto, avvenuti sia all'interno di organi costituiti (comitato tecnico, commissioni di studio, ufficio comune) sia in sedi più informali;
- Ø disponibilità al cambiamento e capacità di lavorare in gruppo da parte dei dipendenti coinvolti che hanno consentito di sviluppare positivamente le attività e i servizi associati;
- Ø vantaggi organizzativi, differenziati a seconda delle gestioni, sia dal punto di vista dei tempi del procedimento che dei costi (soprattutto per il “reclutamento e concorsi” e “appalti di forniture e servizi”);
- Ø per i servizi costituiti *ex novo*, caratterizzati da un alto livello di coordinamento fra servizi e fra enti (“catasto boschi”, “barriere architettoniche”, “sviluppo risorse umane”, “ISEE”) che comportavano un carico di lavoro aggiuntivo rispetto all'attività ordinariamente svolta, la gestione associata ha sollevato gli uffici di un'ulteriore incombenza che avrebbe rallentato i procedimenti connessi agli altri servizi/funzioni già espletati; mentre per quelli che domandano un'alta specializzazione del personale o un alto apporto lavorativo delle risorse umane (“appalti di forniture e servizi”, “concorsi e reclutamento”), la gestione associata ha ridistribuito le ore lavorative del personale sui procedimenti annessi alle materie, migliorandone conseguentemente la qualità.

A cura: Iolanda Giusteschi Conti

⁵⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.29

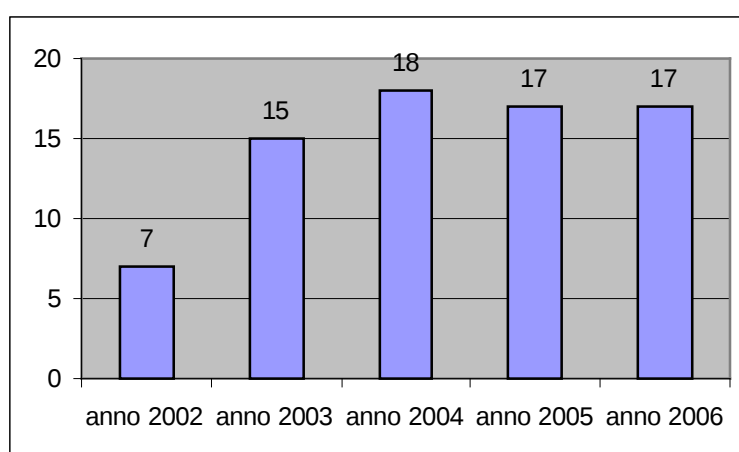
Livello ottimale: VAL DI BISENZIO

Il livello ottimale costituito dai comuni di Cantagallo, Vaiano, Vernio, per una popolazione complessiva pari a 17.406 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Nel livello ottimale, il comune di Cantagallo ha inoltre ricevuto negli anni 2004, 2005 e 2006 i contributi a sostegno dei comuni in situazione di disagio, ai sensi della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 Personale: reclutamento e concorsi	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X
A3 Personale: trattamento giuridico	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X
A4 Personale: trattamento economico	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X
A5 Relazioni sindacali	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X
A6 Sviluppo risorse umane	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X
A2 Personale: reclutamento e concorsi	comune di Vaiano	X	X			
A3 Personale: trattamento giuridico	comune di Vaiano	X	X			
A4 Personale: trattamento economico	comune di Vaiano	X	X			
A5 Personale: relazioni sindacali	comune di Vaiano	X	X			
A6 Personale: sviluppo risorse umane	comune di Vaiano	X	X			
A10 Appalti di lavori	comunità montana della Val di Bisenzio		X	X	X	X
A11 Appalti di forniture e servizi	comunità montana della Val di Bisenzio		X	X	X	X
A13 Controllo interno	comune di Vaiano		X	X	X	X
A15 Informazione e relazioni con il pubblico	comunità montana della Val di Bisenzio		X	X	X	X
A16 ISEE	comune di Cantagallo		X	X	X	X
A21 Servizi informatici e telematici	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X
B1 Valutazione di impatto	comunità montana		X	X	X	X

ambientale (Via)	della Val di Bisenzio					
B5 Protezione civile	comunità montana della Val di Bisenzio		X	X	X	X
B6 Sit e cartografia	comunità montana della Val di Bisenzio			X		
B7 Catasto	comunità montana della Val di Bisenzio		X	X	X	X
C1 Polizia municipale – livello minimo di integrazione	comune di Vaiano	X	X			
D1 Servizi educativi alla prima infanzia	comune di Vaiano	X	X	X	X	X
E2 Biblioteche, musei e archivi storici – livello avanzato di integrazione	comune di Vaiano			X	X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comunità montana della Val di Bisenzio			X	X	X



2.29.1

Il livello ottimale della Val di Bisenzio, forte di una esperienza di gestione associata nata ancor prima della legge regionale n. 40/2001, fin dal 2002 ha beneficiato dei contributi ed oggi esercita un numero rilevante di gestioni associate, in maggior parte svolte dalla comunità montana.

Da segnalare in particolare la lunga esperienza dell'ufficio personale associato, che gestisce tutte le funzioni relative al personale dei comuni (formazione, trattamento giuridico, buste paga, concorsi, relazioni sindacali) ed è una realtà ormai consolidata. Dapprima allocato presso il comune di Vaiano, l'ufficio è oggi incardinato presso la comunità montana.

Importante anche la gestione associata in materia di servizi informatici e telematici: da questa è partita la costruzione di un portale unico per la Val

di Bisenzio, “i-bis.it”, utilizzato anche per la diffusione dei comunicati stampa (anche i servizi di comunicazione istituzionale sono associati) ed in generale per le informazioni sulle funzioni associate.

Ancora, degne di nota le gestioni associate delle procedure in materia di appalti di lavori pubblici, ed appalti di servizi e forniture.

Tre sono le funzioni associate svolte da Vaiano (tra cui il controllo di gestione per tutti i comuni) ed una dal comune di Cantagallo (ISEE).

2.29.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nell’anno 2005 è stato avviato il procedimento di revoca per le funzioni relative allo sviluppo delle risorse umane – procedimento infine chiuso a seguito dei nuovi elementi forniti dalla comunità montana.

E’ stato inoltre avviato un procedimento finalizzato alla revoca del contributo relativo a SIT e cartografia. Il procedimento è stato dapprima sospeso su richiesta della comunità montana; infine, non essendo stata risolta la situazione di crisi della gestione associata, il relativo contributo è stato revocato con decreto dirigenziale n. 1979 del 24/04/2006.

2.29.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	166.205,51	133.794,49	85.255,11	74.664,02	115.204,94
L.R. n°39/04	0	0	27.777,77	25.581,39	24.175,82
L.R. n°72/97	0	0	13.000,00	0	0
L.R. n°22/02	0	15.625,000	7.812,50	6.171,87	0
Totale	166.205,51	149.419,49	133.845,38	106.417,28	139.380,76

2.29.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁶⁰:

Ø manca una reale programmazione dell’attività e gli indirizzi politici spesso sono in ritardo rispetto agli strumenti gestionali;

⁶⁰ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø occorre una maggiore sensibilizzazione verso i servizi degli enti che non sono responsabili delle gestioni.

2.29.5

Risultati positivi e prospettive future⁶¹:

- Ø professionalizzazione del personale su servizi che diversamente avrebbero avuto meno attenzione;
- Ø le economie di scala hanno consentito azioni in precedenza non attivabili;
- Ø è stato possibile partecipare all'accesso a finanziamenti;
- Ø ottimo livello di coordinamento delle azioni tra i comuni;
- Ø miglioramento nella qualità dei servizi offerti ai cittadini;
- Ø maggiore velocità di evasione delle pratiche;
- Ø utilizzo di personale qualificato e costantemente aggiornato sulla normativa;
- Ø omogeneità nelle modalità di offerta dei servizi nei comuni;
- Ø creazione di uno strumento razionale nell'uso delle risorse umane e finanziarie;
- Ø crescita qualitativa dei servizi offerti;
- Ø migliore pubblicità dei servizi offerti;
- Ø minori costi per lo svolgimento dei servizi.

A cura : Nicola Gentini

⁶¹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

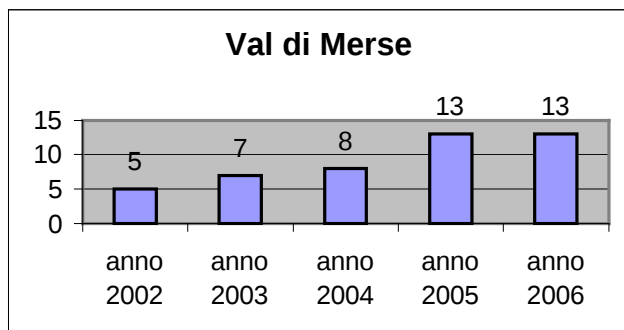
2.30

Livello ottimale: VAL DI MERSE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano e Radicondoli per una popolazione complessiva pari a 17.533 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A5 Gestione associata relazioni sindacali	Comunità Montana Val di Merse	X	X	X	X	X
A6 Gestione associata sviluppo risorse umane	Comunità Montana Val di Merse	X	X	X	X	X
A8 Gestione associata delle strade comunali e verde pubblico	Comunità Montana Val di Merse			X	X	X
A13 Gestione associata controllo interno	Comunità Montana Val di Merse	X	X	X	X	X
A15 Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	Comunità Montana Val di Merse			X	X	X
B1 Gestione associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comune di Sovicille		X	X	X	X
B5 Gestione associata protezione civile	Comunità Montana Val di Merse	X	X		X	X
B8 Gestione associata vincolo idrogeologico	Comunità Montana Val di Merse				X	X
B12 Gestione del catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	Comunità Montana Val di Merse				X	X
F6 Gestione associata di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (sostituita con B8)	Comunità Montana Val di Merse	X	X	X		
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	Comunità Montana Val di Merse				X	X
H1 Gestione associata, mediante ufficio unico, del 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	Comunità Montana Val di Merse				X	X

esperienze associative realizzate					
H2 Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale	Comunità Montana Val di Merse				X
H4 Gestione associata del servizio statistico: livello minimo di integrazione	Comunità Montana Val di Merse		X	X	X



2.30.1

Il fenomeno delle gestioni associate è in costante crescita e la Comunità Montana Val di Merse gioca un ruolo fondamentale essendo ente responsabile di tutte le gestioni associate tranne una che è in capo al comune di Sovicille.

2.30.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

- Ø procedimento di revoca sulla protezione civile (B5) e relativa mancata concessione del contributo 2004; la crisi è stata risolta e negli anni 2005 e 2006 il contributo è stato concesso;
- Ø procedimento di revoca sull'assistenza sociale e l'integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (F6), chiuso con la sostituzione della gestione associata con il vincolo idrogeologico (B8).

2.30.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	131.346,79	53.560,00	77.909,44	62.752,66	100.488,93
L.R. n°39/04	0	0	111.111,08	102.325,56	96.703,28
L.R. n°72/97	0	30.000,00	0	0	0
L.R. n°22/02	0	0	7.812,50	6.171,87	0
Totale	131.346,79	83.560,00	196.833,02	171.250,09	197.192,21

2.30.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁶²:

- Ø i comuni sentono l'associazionismo come una cancellazione della propria identità, nonché come uno smarrimento del valore, simbolico e democratico, delle municipalità;
- Ø i dipendenti comunali sono scarsamente motivati al proprio impiego nei servizi associati, stentano a comprendere le modifiche apportate nei modelli gestionali e manifestano una cultura eccessivamente localistica e timorosa della sperimentazione di nuove formule;
- Ø difficoltà di recuperare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, per la diffusa e radicata convinzione che il cambiamento non sia possibile;
- Ø la rigidità dei bilanci comunali e gli organici ridotti, nonché i vincoli all'assunzione di personale previsti dalla legge finanziaria non rendono semplice l'implementazione della dotazione di personale necessaria per sviluppare nuovi servizi o per migliorare quelli esistenti;
- Ø l'esiguità delle risorse a disposizione rispetto al costo di alcuni servizi, rallentano di fatto il processo di cambiamento;
- Ø si è dovuto rivoluzionare il modo di pensare delle amministrazioni comunali sia in termini procedurali che di organizzazione.

2.30.5

Risultati positivi e prospettive future⁶³:

- Ø ruolo centrale della comunità montana che ha svolto un'importante attività di proposta e di stimolo, di coordinamento e di orientamento e ha reagito in maniera abbastanza flessibile;
- Ø attivazione di servizi nuovi;
- Ø mediante i servizi associati, enti locali dalle caratteristiche storiche e geografiche diverse (montani i comuni di Radicondoli e Monticiano, parzialmente montano il comune di Chiusdino e non montani i comuni di Casole d'Elsa, Murlo e Sovicille) hanno iniziato a dialogare insieme, diventando un *unicum* e mantenendo un indirizzo politico unitario;

⁶² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁶³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

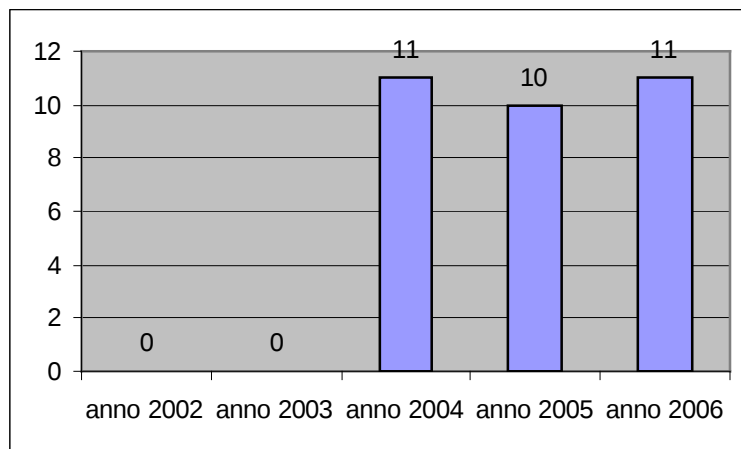
- Ø “viabilità”: la gestione associata ha consentito di provare l'utilizzazione congiunta di personale forestale con i dipendenti comunali e la messa in prova del sistema di protezione civile, in occasione di particolari eventi, con una sinergia anche dal punto di vista dei mezzi e delle attrezzature che sono la dimostrazione più concreta della volontà degli enti locali di collaborare ed addivenire ad un più efficiente governo del territorio;
- Ø “VIA”: uso più razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali, creazione di una struttura perfettamente funzionante in grado di garantire il rispetto dei termini indicati nelle norme.

2.31

Livello ottimale: VAL DI NIEVOLE EST

Il livello ottimale costituito dai comuni di Lamporecchio, Larciano, Monsummano Terme e Pieve a Nievole per una popolazione complessiva pari a 41.799 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2 - Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comune di Monsummano Terme			X	X	X
A6 - Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Monsummano Terme			X	X	X
A15 - Gestione associata dei servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	comune di Monsummano Terme			X	X	X
A16 - Gestione associata ISEE	comune di Monsummano Terme			X	X	X
A21 - Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	comune di Monsummano Terme			X	X	X
B5 - Gestione associata della protezione civile	comune di Monsummano Terme			X		X
B10. Gestione associata dell'ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	comune di Lamporecchio			X	X	X
C1. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello minimo di integrazione)	comune di Monsummano Terme			X	X	X
G2 - Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	comune di Monsummano Terme			X	X	X
H1 - Gestione associata, mediante ufficio unico, del supporto giuridico alle gestioni associate attivate.	comune di Monsummano Terme			X	X	X
H2 - Gestione associata dell'ufficio del Difensore civico comunale.	comune di Monsummano Terme			X	X	X



2.31.1

Nel livello ottimale il comune più grande, Monsummano Terme, è responsabile della maggioranza delle gestioni associate. Il numero complessivo è rimasto pressoché costante, ma in linea generale le esperienze associative esistenti si possono considerare bene affermate e soddisfacenti per i comuni partecipanti.

2.31.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel corso dell'anno 2005 sono stati avviati alcuni procedimenti di revoca, in materia di espropri (B10), funzioni del difensore civico (H2) e servizi informatici (A21): per questi procedimenti, tuttavia, la conclusione è stata positiva in quanto sono stati forniti sufficienti elementi per considerare risolte le difficoltà nello svolgimento delle gestioni associate.

Diversamente, per la protezione civile (B5) il procedimento avviato nel giugno 2005, è stato dapprima sospeso su richiesta dello stesso comune di Monsummano Terme, ed infine concluso nel marzo 2006, allorché è stata data dimostrazione dell'avvenuto superamento della situazione di crisi. Non è stato quindi possibile corrispondere l'incentivazione per questa gestione associata per l'anno 2005.

2.31.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	128.468,04	29.949,09	36.922,45
L.R. n°22/02	0	15.625,00	7.812,50	6.171,87	0
L.R. n°72/97	0	0	13.000,00	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	3.571,43	3.000,00
Totale	0	15.625,00	149.280,54	39.692,39	39.922,45

2.31.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁶⁴:

- Ø carenza di fondi per poter realizzare progetti innovativi;
- Ø difficoltà dovute ai vincoli di spesa imposti dalla finanziaria;
- Ø “polizia municipale”: problemi derivanti dalla diversità di metodi operativi assodati nelle varie strutture e paura di perdere autonomia decisionale;
- Ø “URP”: carenza di personale;
- Ø “informatica”: carenza di personale.

2.31.5

Risultati positivi e prospettive future⁶⁵:

- Ø il fatto che l’ufficio associato svolga la propria attività prevalentemente per una funzione specifica migliora la qualità prestata sia per quanto riguarda gli atti emanati che la consulenza prestata verso i singoli uffici.

A cura:Nicola Gentini

⁶⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

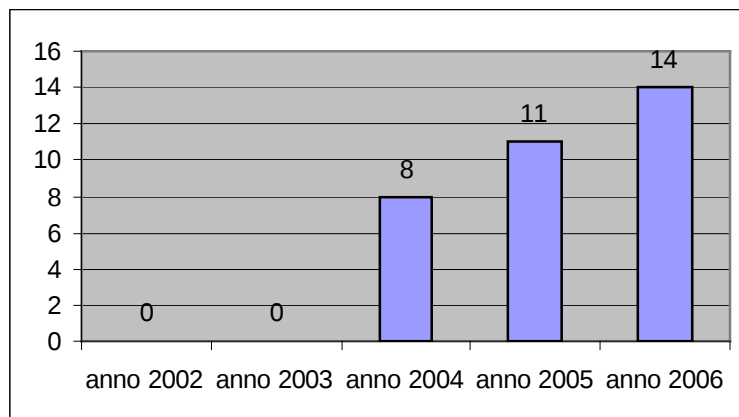
⁶⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.32

Livello ottimale: VAL DI PECORA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Follonica, Gavorrano e Scarlino, per una popolazione complessiva pari a 32.420 abitanti (censimento 2001), risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225. Ha tuttavia modificato la propria denominazione, da “area grossetana nord” a “Val di Pecora”, su richiesta degli stessi comuni.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A4 Personale: trattamento economico	comune di Follonica					X
A6: Personale: sviluppo risorse umane	comune di Follonica					X
A16 ISEE	comune di Follonica			X	X	X
B8 Vincolo idrogeologico	comune di Gavorrano					X
D2 Servizi e interventi educativi per l'adolescenza ed i giovani	comune di Follonica			X	X	X
D3 Servizi educativi per adulti	comune di Follonica			X	X	X
F1 Servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di Follonica			X	X	X
F2 Servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di Follonica			X	X	X
F3 Servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di Follonica			X	X	X
F4 Servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di Follonica			X	X	X
F6 Servizi di assistenza e integrazione stranieri	comune di Follonica			X	X	X
F9 Abbattimento barriere architettoniche	comune di Follonica				X	X
H1 Supporto giuridico alle gestioni associate attivate	comune di Follonica				X	X
H7 Canili	comune di Follonica				X	X



2.32.1

L'andamento crescente delle gestioni associate, dimostra una situazione assai dinamica nel livello ottimale.

Il comune di Follonica, forte di una esperienza di gestione associata dei servizi sociali nata ancor prima della normativa di incentivazione, è l'ente responsabile della grande maggioranza di funzioni.

2.32.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

E' stato avviato un solo procedimento di revoca, in materia di servizi ed interventi in favore delle famiglie, nel maggio 2005; lo stesso è stato chiuso nel mese di settembre 2005, avendo il comune di Follonica dimostrato l'avvenuto superamento della situazione di crisi.

2.32.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	99.022,25	56.852,28	68.634,00
Totale	0	0	99.022,25	56.852,28	68.634,00

2.32.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁶⁶:

- Ø l'aspetto più critico è quello del rapporto e del raffronto con le diverse strutture politiche, soprattutto per i tempi lunghi che richiede.

2.32.5

Risultati positivi e prospettive future⁶⁷:

- Ø maggiore uniformità di azione, a livello comprensoriale, con conseguenze positive anche nei confronti dell'utenza;
- Ø nell'ambito della ricerca di finanziamenti esterni, inoltre, il presentarsi come "gestione associata" rende senza dubbio più semplice poter contare su sostegni economici che i singoli comuni, soprattutto quelli di dimensioni più ridotte, non potrebbero avere.

A cura : Nicola Gentini

⁶⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

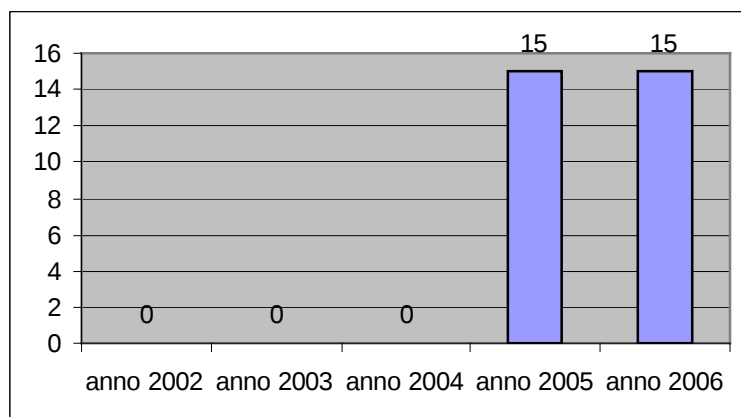
⁶⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.33

Livello ottimale: VALDARNO

Il livello ottimale costituito dai comuni di San Giovanni Valdarno e Cavriglia, per una popolazione complessiva pari a 24.801 abitanti (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2. Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
A3 - personale: trattamento giuridico	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
A6. Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
A16 - ISEE	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
B1 - funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comune di Cavriglia				X	X
B12 - catasto dei boschi e dei pascoli percorsi dal fuoco	comune di Cavriglia				X	X
C1 - servizi di polizia municipale (livello minimo di integrazione)	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
D3 - servizi e interventi per l'educazione degli adulti	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
E3 - teatri e attività teatrali, attività culturali di rilevanza sovracomunale, attività di valorizzazione del patrimonio locale	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
F1 - servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
F2 - servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
F6 - servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
F9 - concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Cavriglia				X	X
H1 - ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate	comune di San Giovanni Valdarno				X	X
H7 - Gestione associata dei canili	comune di Cavriglia				X	X



2.33.1

I comuni di San Giovanni Valdarno e Caviglia hanno attivato le prime gestioni associate nell'anno 2005, puntando da subito ad un numero importante di gestioni associate, che sono state confermate anche nel 2006: sarà importante seguire il percorso di tali gestioni associate, per sostenerne il definitivo consolidarsi.

2.33.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non sono stati per il momento avviati procedimenti di revoca dei contributi.

2.33.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	0	136.000,00	42.692,69
L.R. n°38/04	0	0	0	3.571,43	3.000,00
Totale	0	0	0	139.571,43	45.692,69

2.33.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁶⁸:

- Ø una delle maggiori criticità si è riscontrata nella mentalità dei dipendenti che non erano abituati a ragionare in un'ottica di gestione

⁶⁸ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

comune dei servizi finalizzata al raggiungimento di maggiore efficienza.

2.33.5

Risultati positivi e prospettive future⁶⁹:

- Ø avvio, relativamente alla gestione associata del personale, di un programma strategico, razionale e completo di formazione del personale dipendente degli enti associati;
- Ø “catasto boschi” e “barriere architettoniche”: economie di spesa, unificazione dei procedimenti e specializzazione del personale;
- Ø semplificazione dei rapporti tra gli enti coinvolti e gli altri enti territoriali.

A cura: Nicola Gentini

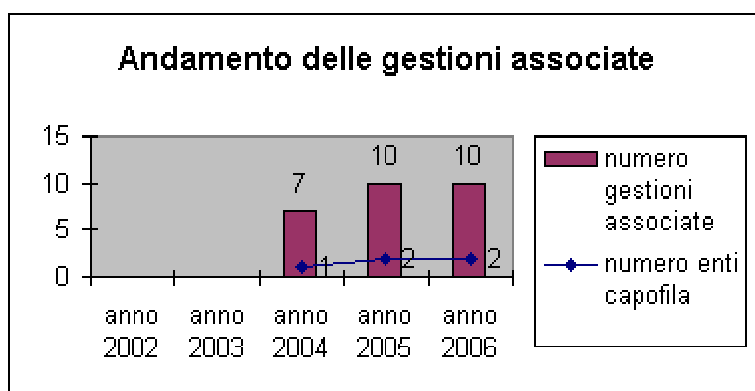
⁶⁹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.34

Livello ottimale: VALDARNO INFERIORE

Il livello ottimale costituito dai comuni di Castelfranco di Sotto, Montopoli in Val d'Arno, San Miniato, Santa Croce sull'Arno per una popolazione complessiva pari a 59.928 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A16 Gestione associata ISEE	comune di S. Miniato			X	X	X
C2 Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello medio di integrazione)	comune di Montopoli in Valdarno				X	X
F1 Gestione associata di servizi e interventi in favore delle famiglie	comune di S. Miniato			X	X	X
F2 Gestione associata di servizi e interventi per l'infanzia e i minori	comune di S. Miniato			X	X	X
F3 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	comune di S. Miniato			X	X	X
F4 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	comune di S. Miniato			X	X	X
F5 Gestione associata di servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comune di S. Miniato			X	X	X
F7 Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione)	comune di S. Miniato			X	X	X
F9 Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di S. Miniato				X	X
H1 Gestione associata, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico delle 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.	comune di Montopoli in Valdarno				X	X



2.34.1

L'esperienza associativa è iniziata recentemente ed è stata avviata con la partecipazione di tutti i comuni del livello ottimale.

Nel 2004, il comune di San Miniato ha ricevuto la delega a gestire in forma associata sette funzioni che riguardano prevalentemente il settore sociale. Il processo di integrazione ha poi portato all'elaborazione di un regolamento unico che garantisce la parità di accesso e di trattamento ai servizi sociali.

A tre anni di esperienza associativa, l'ente responsabile della maggior parte delle gestioni associate rimane San Miniato mentre Montopoli gestisce, a favore dei soli comuni di Montopoli, Santa Maria a Monte e Castel Franco di Sotto, la funzione associata della polizia municipale e dell'ufficio unico di supporto giuridico.

2.34.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2005, è stato avviato il procedimento di revoca della funzione associata in materia di servizi e interventi in favore delle famiglie. Il procedimento si è concluso con esito positivo.

2.34.2

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	95.413,35	34.113,01	36.422,45
L.R. n°38/04	0	0	0	7.142,86	6.000,00
Totale	0	0	95.413,35	41.255,87	42.422,45

2.34.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁷⁰:

- Ø difficoltà derivante dalla forte presenza di personale con contratti a tempo determinato, con la conseguente possibilità di un rapido e continuo turn-over; ciò non ha consentito una immediata e continua stabilizzazione di ruoli all'intero dell'ufficio comune, in particolare per il personale amministrativo e di servizio sociale professionale.

2.34.5

Risultati positivi e prospettive future⁷¹:

- Ø rafforzamento della componente sociale;
- Ø superamento, attraverso la definizione di competenze specifiche, del "far tutto, tutti", che consente lo sviluppo di nuovi ambiti di intervento precedentemente riservati solo a soggetti organizzativamente più forti;
- Ø ampliamento della popolazione interessata dai servizi associati, coniugata a un buon livello di gradimento rilevato nella popolazione che ha usufruito delle nuove iniziative;
- Ø razionalizzazione amministrativa e contabile;
- Ø attivazione di strumenti informatici uniformi.

A cura: Annalisa Carrera

⁷⁰ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

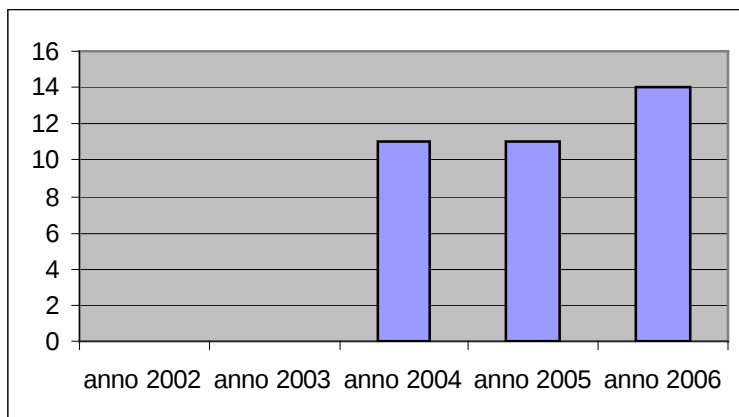
⁷¹ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

2.35

Livello ottimale: VALDARNO SUPERIORE NORD

Il livello ottimale costituito dai comuni di Rignano sull'Arno ed Incisa in Val d'Arno per una popolazione complessiva pari a 13.045 (censimento 2001), risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A2. Gestione associata del personale: reclutamento e concorsi	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
A3. Gestione associata del personale: trattamento giuridico	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
A4. Gestione associata del personale: trattamento economico	comune di Incisa in Val d'Arno			X	X	X
A5. Gestione associata relazioni sindacali	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
A6. Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Incisa in Val d'Arno			X	X	X
A13. Gestione associata del controllo interno	comune di Rignano sull'Arno					X
A16. Gestione associata dell'ISEE	comune di Incisa in Val d'Arno					X
A21. Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
C3. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	comune di Figline Valdarno			X	X	X
F9 Gestione associata dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Incisa in Val d'Arno					X
G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
G2. Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
H1. Gestione associata per il supporto alle gestioni associate attivate	comune di Rignano sull'Arno			X	X	X
H2. Gestione associata del difensore civico comunale	comune di Figline Valdarno			X	X	X



2.35.1

I due comuni componenti il livello ottimale hanno attivato dal 2004 delle gestioni associate che da subito si sono dimostrate efficaci e positive.

Si possono citare in questo senso le funzioni inerenti il personale, il SUAP ed i servizi informatici e telematici: in particolare, questi ultimi si sono rivelati un supporto indispensabile per la funzionalità di tutte le gestioni associate, garantendo l'interoperabilità degli uffici dei due comuni.

Da notare anche i servizi associati con il comune di Figline Valdarno, presso cui è costituito il comando del Corpo Unico di polizia municipale.

2.35.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Non è stato avviato alcun procedimento di revoca dei contributi.

2.35.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	0	132.033,38	44.139,21	71.212,22
L.R. n°38/04	0	0	0	10.714,28	9.000,00
Totale	0	0	132.033,38	54.853,49	80.212,22

2.35.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁷²:

- Ø le maggiori criticità sono dovute al fatto di operare in realtà organizzative diverse;
- Ø difficoltà nella gestione delle relazioni sindacali, in particolare in materia di contrattazione

2.35.5

Risultati positivi e prospettive future⁷³:

- Ø standardizzazione nei procedimenti di pertinenza dei servizi, favorendo il dialogo con i cittadini dei comuni;
- Ø “polizia municipale”: la possibilità di usufruire di un numero maggiore di personale, seppur in presenza di un territorio maggiore, ha permesso di replicare ed incrementare alcune iniziative (es. servizi notturni, domenicali etc.);
- Ø “UPA”: maggiore specializzazione e professionalità dei responsabili che ha dato luogo ad una maggiore efficacia ed efficienza nella gestione;
- Ø “s. informatici e telematici”: possibilità di dedicare più personale allo sviluppo dei servizi innovativi, di gestire i progetti R.T.R.T. in modo uniforme senza rischiare che la mancanza di una persona metta in crisi un settore strategico come quello oggetto della gestione associata.

A cura: Nicola Gentini

⁷² Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁷³ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

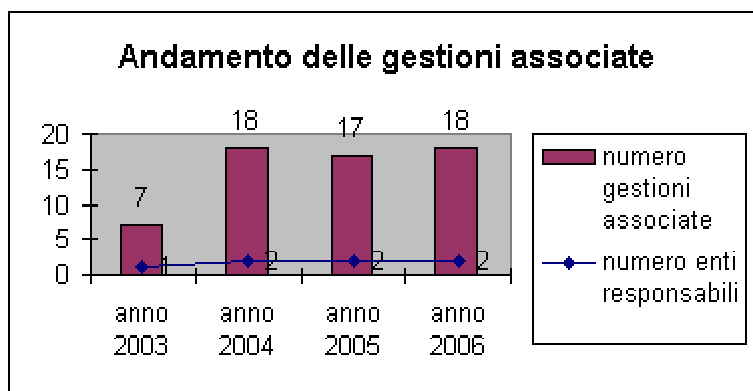
2.36

Livello ottimale: VALDERA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Bientina, Calcinaia, Capannoli, Cascina Terme, Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, Santa Maria a Monte, Terricciola, per una popolazione complessiva pari a 99.844 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A4. Gestione associata del personale: trattamento economico	Consorzio Alta Valdera		X			
A5. Gestione associata relazioni sindacali	comune di Pontedera			X		X
A6. Gestione associata sviluppo risorse umane	comune di Pontedera		X	X	X	X
A16. Gestione associata ISEE	comune di Pontedera		X	X	X	X
A17. Gestione associata delle entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)	Consorzio Alta Valdera			X	X	X
A18. Gestione associata ICI	Consorzio Alta Valdera			X	X	X
A20. Gestione associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	comune di Pontedera		X	X	X	X
C3. Gestione associata di servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	Consorzio Alta Valdera			X	X	X
D1. Gestione associata di servizi e interventi educativi per la prima infanzia	comune di Pontedera		X	X	X	X
D2. Gestione associata di servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	comune di Pontedera			X	X	X
D3. Gestione associata di servizi e interventi per l'educazione degli adulti	comune di Pontedera			X	X	X
D4. Gestione associata di servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	comune di Pontedera			X	X	X
E2. Gestione associata delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	comune di Pontedera			X	X	X

F6. Gestione associata servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	comune di Pontedera			X	X	X
F9. Gestione associata dei procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comune di Pontedera			X	X	X
G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	comune di Pontedera		X			
G1. Gestione associata dello sportello unico per le attività produttive	Consorzio Alta Valdera			X	X	X
G2. Gestione associata delle funzioni in materia di turismo	Consorzio Alta Valdera			X	X	X
H1. Gestione associata, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate	comune di Pontedera			X	X	X
H5 Gestione associata del servizio statistico (livello medio di integrazione)	comune di Pontedera		X	X		
H4. Gestione associata del servizio statistico (livello minimo di integrazione)	comune di Pontedera				X	X



2.36.1

Il livello ottimale della Valdera è costituito da quattordici comuni di cui due rientrano nella graduatoria di disagio dei piccoli comuni ai sensi della L.R. 39/04.

Tra i quattordici comuni è compreso il comune di Bientina che, non avendo deliberato di far parte di alcun livello ottimale, è stato inserito in quello della Valdera, con DCR n. 225 del 2003, e si è associato solo ad alcune

funzioni, secondo quanto consentito dall'articolo 20 del programma di riordino territoriale.

Per alcune funzioni si è associato anche il comune di Buti, sebbene appartenga al livello ottimale dell'area Pisana nord.

Il processo verso l'integrazione è iniziato nel 2003, con la costituzione dell'ufficio unico incardinato presso il comune di Pontedera, a cui era stato affidato l'esercizio associato di sette funzioni comunali che riguardavano principalmente i servizi generali di amministrazione.

Successivamente, il numero di gestioni associate si è incrementato notevolmente.

L'ufficio unico attualmente gestisce tredici gestioni associate, che riguardano principalmente gli interventi educativi, il diritto allo studio e altri servizi sociali. La maggior parte delle funzioni associate sono gestite per conto di tutti i comuni del livello ottimale ad eccezione di quella in materia di sviluppo delle risorse umane di cui non fa parte il comune di Santa Maria a Monte.

L'incremento delle funzioni associate è dovuto anche alla costituzione del Consorzio Alta Valdera che ne gestisce altre cinque. Si tratta di un'esperienza associativa non generalizzata in Toscana, dove, come è noto, prevalgono altre forme associative. Al Consorzio sono state delegate le funzioni che già in passato i comuni avevano tentato di gestire in forma associata attraverso il Servizio di Coordinamento Territoriale. In particolare le gestioni associate affidate al consorzio riguardano il servizio di polizia locale (è stato costituito il corpo unico), lo sportello unico per le attività produttive e la gestione dei servizi tributari e fiscali.

2.36.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale.

Nel 2004, è stato avviato il procedimento di revoca della funzione associata in materia di ISEE che, a seguito di richiesta di sospensione dei termini, è stato chiuso con esito positivo.

Nel 2005, sono stati avviati i procedimenti di revoca dei contributi concessi nel 2004 per le funzioni associate in materia di relazioni sindacali e della statistica. Il procedimento, nel primo caso, si è concluso positivamente e cioè senza la revoca del contributo assegnato l'anno precedente, e nel secondo caso si è concluso con un provvedimento di revoca per il solo livello medio, sussistendo i presupposti per il riconoscimento del livello minimo, che quindi è stato incentivato anche nel 2005.

2.36.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	248.020,00	155.579,76	93.793,13	115.078,09
L.R. n°39/04	0	0	55.555,54	51.162,78	48.351,64
L.R. n°72/97	0	0	13.000,00	0	0
L.R. n°38/04	0	0	0	10.714,28	9.000,00
Totale	0	248.020,00	224.135,30	155.670,19	172.429,73

2.36.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁷⁴:

- Ø allontanamento del personale dai cittadini e dai comuni;
- Ø scarsa motivazione del personale;
- Ø le criticità sono collegate principalmente all'assunzione piena di funzioni e servizi da parte della forma associata connessa alla forte diversità dimensionale degli enti associati. E' necessaria quindi una riorganizzazione complessiva degli enti che vorremmo realizzare in occasione della trasformazione in consorzio (in fase di elaborazione).

2.36.5

Risultati positivi e prospettive future⁷⁵:

- Ø armonizzazione delle politiche e delle prassi amministrative concretizzatesi nei servizi associati, che ha dato risposta ad un territorio che già si percepisce come entità unitaria;
- Ø attivazione di funzioni che i comuni individualmente avevano difficoltà a sviluppare;

⁷⁴ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁷⁵ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø individuazione di una sede in cui far confluire gran parte delle problematiche e delle nuove proposte da affrontare a livello sovra-comunale;
- Ø reperibilità di personale sul territorio;
- Ø svolgimento di servizi altrimenti impossibili da effettuare;
- Ø ampliamento delle attività;
- Ø sistematizzazione dei controlli.

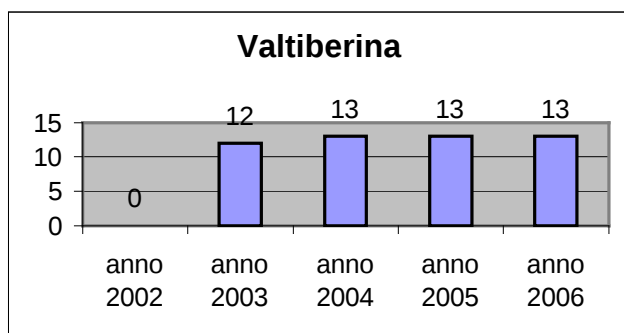
2.37

Livello ottimale: VALTIBERINA

Il livello ottimale costituito dai comuni di Anghiari, Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro e Sestino per una popolazione complessiva pari a 31.044 (censimento 2001) risulta immutato rispetto alla sua originaria individuazione, come determinato con la deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2003, n. 225.

Gestione associata	Ente responsabile	Anno di incentivazione della gestione associata				
		2002	2003	2004	2005	2006
A6 Gestione Associata sviluppo risorse umane	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
A16 Gestione associata ISEE	comunità montana Valtiberina			X	X	X
A20 Gestione Associata dei servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
B1 Gestione Associata delle funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA)	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
B5 Gestione Associata protezione civile	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
F1 Gestione Associata degli interventi in favore delle famiglie	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
F2 Gestione Associata degli interventi per l'infanzia e per minori	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
F4 Gestione Associata degli interventi di assistenza sociale per anziani	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
F5 Gestione Associata degli interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
F6 Gestione Associata servizi di assistenza e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
F7 Gestione Associata delle funzioni comunali nell'area materno infantile	comunità montana Valtiberina		X			
F9 Gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	comunità montana Valtiberina			X	X	X
H7 Gestione Associata dei canili	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X

H8 Gestione Associata dei Mattatoi	comunità montana Valtiberina		X	X	X	X
------------------------------------	------------------------------	--	---	---	---	---



2.37.1

Le gestioni associate in questo livello ottimale hanno mantenuto una certa costanza senza grosse spinte innovatrici.

La comunità montana Valtiberina è ente responsabile di tutte le funzioni associate che si concentrano in prevalenza nel settore sociale.

2.37.2

Procedimenti di revoca avviati, esito finale:

- Ø procedimento di revoca della gestione associata dei procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche (F9) poi sospeso ed in seguito chiuso, senza che abbiano perso alcun contributo.

2.37.3

Contributi concessi a titolo di incentivazione delle gestioni associate, contributi concessi dai singoli settori:

	2002	2003	2004	2005	2006
L.R. n°40/01	0	300.000,00	67.420,09	63.657,16	104.151,34
L.R. n°39/04	0	0	111.111,08	127.906,95	120.879,10
L.R. n°72/97	0	0	47.600,00	0	0
Totale	0	300.000,00	226.131,17	191.564,11	225.030,44

2.37.4

Criticità rilevate nel livello ottimale⁷⁶:

- Ø il territorio vasto, morfologicamente montano, scarsamente abitato e costituito da piccoli centri abitati, rende difficile il collegamento e il flusso puntuale di informazioni ai cittadini;
- Ø difficoltà oggettive di coordinamento con i comuni montani per carenza di strutture e di personale che impediscono una presenza costante degli operatori di questi comuni negli organismi che presiedono al coordinamento al controllo ed alla puntuale attuazione delle procedure amministrative connesse alla erogazione dei servizi;
- Ø “VIA” e “protezione civile”: difficoltà organizzative dovute al fatto che entrambe le strutture sono di nuova istituzione e quindi sono carenti di una esperienza operativa e alla carenza formativa del personale adibito;
- Ø “mattatoi”: siamo ancora lontani dal raggiungimento degli obiettivi prefissati, a causa delle difficoltà di reperire aziende specializzate nella macellazione;
- Ø “canili”: insufficienza della struttura del canile sanitario;
- Ø “sviluppo delle risorse umane”: le criticità si riscontrano nella scelta delle sedi opportune per lo svolgimento dei corsi formativi, in considerazione delle caratteristiche morfologiche della zona, costituita da un territorio vasto e prevalentemente montano dove insistono piccole frazioni urbane che rendono difficoltoso lo spostamento e l’effettivo svolgimento coordinato dei corsi medesimi.

2.37.5

Risultati positivi e prospettive future⁷⁷:

- Ø “settore sociale”: miglioramento delle prestazioni ai cittadini sia in termini quantitativi che qualitativi; attivazione di progetti ed interventi di carattere innovativo o solo presenti nei comuni più popolosi di valle, omogeneità dei servizi e pari opportunità di accesso agli stessi da parte di tutti i cittadini, modulistica unica per l’attivazione dei servizi a domanda;
- Ø “innovazione amministrativa”: integrazione e normalizzazione delle procedure informatiche;

⁷⁶ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

⁷⁷ Fonte Irpet: monitoraggio delle gestioni associate

- Ø “VIA”: supporto ai comuni che hanno beneficiato di una notevole riduzione di impegno di personale proprio e di risorse economiche, in ordine sia alle procedure sia ai costi di funzionamento delle commissioni tecniche preposte;
- Ø “protezione civile”: oltre a quanto evidenziato per la gestione associata delle competenze per la “VIA” è stato ridotto l’impegno economico complessivo che viene ripartito tra tutti gli enti associati;
- Ø “mattatoi”: risultati positivi per la gestione del mattatoio di Badia Tedalda, in quanto la struttura risulta essere in grado di dare una risposta alle esigenze di allevatori e di fornire un servizio per lo smaltimento degli scarti di macellazione conforme alle nuove normative comunitarie;
- Ø “canili”: miglioramenti in ordine all’attività di cattura dei cani randagi e di affidamento a privati dei cani ospiti, attraverso una politica comprensoriale di sensibilizzazione al randagismo;
- Ø “sviluppo delle risorse umane”: possibilità di estendere una formazione qualificata e in modo omogeneo a tutto il personale, in particolar modo per i piccoli comuni montani.

Capitolo II

IL MONITORAGGIO DELLE GESTIONI ASSOCIATE FATTO DALL'IRPET

Parte prima

1.

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

1.1

Introduzione

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

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

Negli anni '90 sono state realizzate altre numerose esperienze di aggregazione sovracomunale, sorte spontaneamente su iniziativa dei singoli comuni e aventi ad oggetto le più diversificate categorie di servizi e funzioni comunali, o "imposte" dalla normativa di particolari settori (quali acque e rifiuti), oppure, sorti dall'esigenza di garantire un'offerta adeguata di servizi socio-sanitari delegandone la gestione alle varie ASL⁷⁸.

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

⁷⁸ Una ricerca realizzata dall'Irpet nel 1999 offre un'immagine complessiva della consistenza del fenomeno associativo in Toscana. Si veda (Caselli 2000).

associativi precedenti in quanto non più rimesso alle iniziative casuali dei singoli comuni.

La L.R. n. 40/2001 ha aperto interessanti prospettive di sviluppo per i comuni toscani, specialmente per quelli che maggiormente risentivano di condizioni di disagio dovute alle piccole dimensioni demografiche o alle difficili condizioni morfologiche del territorio. Sono oggetto di questa importante svolta la maggior parte dei servizi e delle funzioni pubbliche comunali, da quelle di amministrazione generale, a quelle sociali, culturali e territoriali⁷⁹.

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

Un quadro generale dell'offerta dei servizi pubblici in Toscana è quello che risulta da una recente indagine⁸⁰, che tiene conto dei principali fattori di criticità e di disagio⁸¹ nei piccoli comuni toscani (in particolare in quelli con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti). Tenendo conto di tali fattori, le aree di maggiore criticità occupano la parte montana a nord della regione (Lunigiana, Garfagnana, Alto Mugello, Val Tiberina e Amiata), la parte interna meridionale (interno grossetano, area amiatina, Val di Chiana senese) e alcune aree delle colline pisane, della Val di Sieve e del Casentino. Se invece si tiene conto di una serie di indicatori diversi da quelli ora considerati⁸², il quadro che ne emerge è ancora meno critico e più omogeneo per tutto il territorio toscano: i comuni più svantaggiati risultano

⁷⁹ Restano al di fuori dell'intervento normativo, tra le più importanti, la gestione delle acque e dei rifiuti.

⁸⁰ R. Caselli, S. Iommi (2004).

⁸¹ Gli elementi che evidenziano le aree più disagiate sono: le caratteristiche morfologiche (presenza di territorio montano e collinare), le caratteristiche demografiche (bassa densità abitativa, incidenza della popolazione anziana e scarsa presenza di popolazione in età infantile, saldo migratorio negativo o nullo), la debolezza del sistema economico-produttivo, il rapporto addetti/residenti, il grado di attrazione pendolare, la base imponibile IRAP pro-capite, il reddito disponibile pro-capite, il mancato decollo della vocazione turistica (offerta di posti letto negli agriturismi e presenza di aree protette).

⁸² Questi indicatori sono: spesa corrente pro-capite delle amministrazioni pubbliche per il settore trasporti e viabilità, spesa pro-capite sociale e culturale, numero di addetti alle istituzioni rapportato alla popolazione locale, superficie commerciale pro-capite dei pubblici esercizi in campo non alimentare).

essere, in tale ipotesi, quelli della Garfagnana, della Val di Cecina e dei comuni montani del Casentino.

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

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

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

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

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

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

- portare a maggiore coerenza le politiche regionali di settore per consolidare i livelli ottimali come riferimenti privilegiati delle gestioni associate,
- incrementare il numero delle gestioni associate,

- migliorare progressivamente la qualità dell'integrazione gestionale delle forme associative,
- favorire l'estensione delle gestioni sulla base delle economie di dimensione,
- semplificare la negoziazione locale e avvicinare alla gestione il controllo, la regolazione e la programmazione dei servizi.

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

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

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

4. quello relativo al finanziamento degli interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza in base alla L.R. 38/01, attivati dagli enti locali singoli o associati.

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

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

Tabella 1.1
CONTRIBUTI EROGATI AI LIVELLI OTTIMALI. 2002-2005
IN BASE ALLA (L.R. 40/01 L.R. 39/04 L.R. 22/02 L.R. 72/97 L.R. 38/2001)

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

Fonte: Regione Toscana

1.2

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

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

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

L.R. n. 40/2001	Ha posto le basi per il programma di riorganizzazione territoriale e di incentivazione dell'esercizio associato di servizi/funzioni nei comuni toscani.
D.G.R. n. 422/2002	Stabilisce le principali regole per l'incentivazione delle gestioni

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

Fonte: Regione Toscana

L'ottica rimane, in ogni caso, quella della libera scelta degli enti circa la composizione, le modalità associative, la costituzione in *livelli ottimali*⁸³, all'interno di più ampi *ambiti territoriali* accomunati da analoghe caratteristiche fisiche, economiche e sociali. Quest'ultimi corrispondono alle comunità montane, (individuate dalla L.R. 82/00), alle zone socio-sanitarie (individuate dalla L.R. 22/00), ai sel, ai circondari (Empolese e Val di Cornia) e sono formulati sulla base delle proposte presentate dagli enti locali stessi alla Giunta regionale.

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

E' rimasto, infatti, inalterato l'elenco degli enti locali che possono accedere ai contributi⁸⁴ ma a questi sono state aggiunte:

⁸³ I livelli ottimali devono avere una popolazione non inferiore ai 10.000 abitanti. Sono possibili però anche livelli ottimali con meno di 10.000 abitanti che dimostrino una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione. Tale capacità si intende dimostrata quando i comuni associati costituiscono una comunità montana.

⁸⁴ Gli enti incentivabili sono:

- i comuni istituiti per fusione o derivanti da incorporazione di uno o più comuni;
- le comunità montane, a condizione che assumano l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali ulteriori rispetto ai propri, a seguito di convenzione con i comuni o di delega a ciascun comune avente identico contenuto;
- le unioni di comuni, a condizione che esercitino una pluralità di funzioni. Di norma, l'unione deve comprendere comuni appartenenti alla stessa provincia (salvo che sia già stato espresso parere favorevole della Regione ai sensi dell'art. 133 della Costituzione) o deve essere compresa in uno degli ambiti territoriali individuati nel Programma di Riordino Territoriale. In caso di comuni appartenenti a comunità montane, l'unione non deve

- le zone socio-sanitarie⁸⁵, in quanto aggregazioni di comuni già cooperanti nel settore sociale ed educativo,
- le aggregazioni, che coinvolgono tutti i comuni appartenenti a più livelli ottimali aventi continuità territoriale,
- le altre aggregazioni che coinvolgono tutti i comuni aventi continuità territoriale, la cui popolazione complessiva non sia inferiore ai 10.000 abitanti (il contributo può essere concesso per sole 5 gestioni associate a cui partecipa lo stesso comune).

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

Particolarmente significativa è la convergenza dei confini della zone socio-sanitarie con quelli dei livelli ottimali: attualmente può dirsi raggiunta solo nel livello ottimale dell'Amiata grossetano ma nei prossimi anni si punta ad affievolire queste incoerenze facendo così del livello ottimale il punto

comprendere comuni appartenenti a comunità montane diverse: in caso di comuni appartenenti alla medesima comunità montana, l'unione promossa d'intesa con la comunità montana deve interessare meno del 50% dei comuni e avere dimensione territoriale inferiore al 50% del territorio della comunità montana.

- i *consorzi* di comuni, istituiti ai sensi dell'art. 31 Tuel;
- i *circondari*, se gli atti di costituzione o aggiuntivi prevedono l'esercizio associato di funzioni comunali;
- più comuni che stipulino una *convenzione*, che preveda la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni dei comuni partecipanti all'accordo a favore di uno di essi.

⁸⁵ L'incentivazione della gestione associata dei servizi socio-sanitari e dei comuni che li gestiscono avviene in due modi:

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

centrale non solo della gestione di servizi/funzioni soci-sanitari ma anche della loro programmazione.

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

- premiare la scelta di un maggior grado di integrazione nelle gestioni,
- aumentare il grado di diffusione dei servizi in settori di intervento nuovi e nei comuni che prima non erano in grado di offrirli ai cittadini,
- fare della gestione associata un importante stimolo per ampliare e rendere più efficaci ed efficienti i servizi gestiti⁸⁶.

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

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

⁸⁶ Più esattamente, i criteri per l'erogazione dei contributi forfetari sono dati dal numero di comuni partecipanti alla gestione associata e dal numero di funzioni esercitate in forma associata; per i contributi annuali invece si considera la rilevanza e la tipologia delle funzioni e dei servizi associati, la dimensione demografica e il numero dei comuni partecipanti alla gestione. L'ottica è quella di favorire le forme associative di comuni che presentano maggiori problemi a causa della loro bassa componente demografica e della loro difficile collocazione geografica.

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

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

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

Tabella 1.3

AREE TEMATICHE DEI SERVIZI/FUNZIONI OGGETTO DI INCENTIVAZIONE

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

Fonte: Regione Toscana

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

A ogni servizio/funzione viene attribuito un punteggio che varia in base alle diverse scelte politiche di incentivazione e di sostegno alle aggregazioni sovracomunali che stabiliscono anche il livello minimo di integrazione necessario per ottenere il contributo richiesto alla Regione.

Nella maggior parte dei casi i punti-servizio sono uguali a 1: fanno eccezione la gestione associata dell'ufficio unico per il supporto delle gestioni associate e dell'ufficio tecnico e le associazioni di servizi/funzioni che raggiungono un maggiore grado di integrazione, premiate con un punteggio più alto.

La Regione ha inoltre recentemente provveduto a indicare dettagliatamente i procedimenti amministrativi, le attività e i servizi che, sulla base di quelli previsti nelle leggi nazionali e regionali di settore, devono essere compresi in ogni servizio/funzione associata⁸⁷.

1.3

I contributi erogati dal 2002 ad oggi

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

Tabella 1.4
ATTI AMMINISTRATIVI RELATIVI ALLA DETERMINAZIONE DEI TERMINI PER LA
PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE DI CONTRIBUTO E ALL'EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI

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

⁸⁷ Vedi testo coordinato della D.G.R. n. 238 del 2004 con la D.G.R. n. 601 del 2004.

Fonte: Regione Toscana

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

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

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

Fonte: Regione Toscana

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

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

Tabella 1.6
CONTRIBUTI 2002-2005 PER LIVELLO OTTIMALE

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

Fonte: Regione Toscana

A partire dal 2006 inoltre la Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, ANCI, UNCEM, UPI, ha ridisciplinato i criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo intercomunale. Con una intesa⁸⁸ sono state definite le regole generali per il riparto dei contributi per le gestioni associate di comunità montane, unioni di comuni a favore delle Regioni che abbiano adottato proprie discipline di incentivazione nel rispetto di alcuni criteri generali: a) assenza di limiti temporali all'incentivazione, b) previsione di meccanismi di premialità per le unioni e comunità montane, c) effettività dell'esercizio associato, d) ripartizione delle risorse in base al numero e alla qualità delle funzioni/servizi.

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

I contributi sono erogati:

1. direttamente dallo Stato in 2 casi:

1.1 per le fusioni: secondo criteri aggiornati annualmente Ministero dell'Interno in base all'effettiva dimensione del fenomeno;

⁸⁸ Intesa della Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, ANCI, UNCEM, UPI del 28 luglio 2005 e del 1 marzo 2006.

- 1.2 per l'esercizio associato di funzioni/servizi di competenza esclusiva dello Stato nelle misura del 15% del complesso delle risorse stanziare per l'associazionismo.
2. a ciascuna Regione secondo certi criteri di ripartizione per l'anno 2006. In base ad essi, la Toscana riceverà il 5,44% dei contributi statali destinati ad unioni e comunità montane.

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

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

2.

LE GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE IN TOSCANA

2.1

I livelli ottimali

Con l'emanazione del Programma di Riordino Territoriale può dirsi completata la mappatura degli enti associati in Toscana. L'intero territorio regionale risulta suddiviso in *livelli ottimali* selezionati all'interno di più ampi *ambiti territoriali*. Quest'ultimi, come già ricordato in precedenza, sono quelli riconosciuti da altre leggi di settore (comunità montane, sel, circondari) deputati alla programmazione, organizzazione e gestione di servizi e ripartiti in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio e alla tipologia di funzioni/servizi da esercitare.

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

Tabella 2.1
CARATTERISTICHE DEI LIVELLI OTTIMALI
N. DI COMUNI, POPOLAZIONE, N. DI SERVIZI – 2005

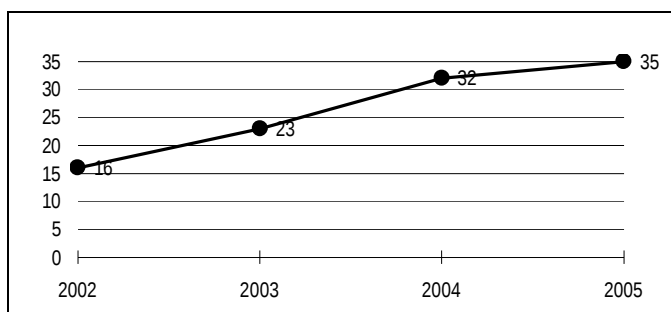
Numero minimo di comuni per associazione	2
Numero massimo di comuni per associazione	14
Popolazione minima per associazione	11.000
Popolazione media per associazione	43.000
Popolazione massima per associazione	170.000
Numero minimo di servizi per associazione	5
Numero medio di servizi per associazione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

Fonte: Irpet

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

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

Grafico 2.2
N. LIVELLI OTTIMALI CHE GESTISCONO GESTIONI ASSOCIATE.
ANNI 2002-2005



Fonte: Regione Toscana

I livelli ottimali che non hanno attivato gestioni associate sono 14⁸⁹ e appartengono alle province di Arezzo (Val di Chiana Aretina, Val d'Ambra) di Lucca (Alta Versilia, Area Lucchese), di Pisa (Area Pisana centro, Area Pisana nord), di Grosseto (Area Grossetana, Area Grossetana

⁸⁹ Non consideriamo nell'elenco dei livelli ottimali che gestiscono gestioni associate, la Bassa Val di Cecina che pur avendo negli anni dal 2002 al 2004 attivato gestioni associate grazie ai contributi della L.R. n. 40 resta temporaneamente "sospesa" per il 2005 non avendo presentato la richiesta di contributo alla Regione.

sud e Isola del Giglio) e di Prato (Area Pratese-Montalbano, Area Pistoiese-Pratese).

Tabella 2.3
ELENCO LIVELLI OTTIMALI CHE HANNO ATTIVATO GESTIONI ASSOCIATE

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

Fonte: Regione Toscana

I comuni inseriti nei livelli ottimali previsti dal PRT sono complessivamente 261 dei 287 toscani. Si tratta della totalità dei comuni più piccoli, con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e di quasi l'80% di quelli più grandi (fino a 30.000 abitanti).

Può dirsi pertanto rispettato l'obiettivo principale dell'intervento normativo regionale di incentivare i comuni che presentano maggiori difficoltà nella gestione dei servizi pubblici che spesso sono proprio quelli di più piccole dimensioni demografiche.

La distribuzione geografica dei livelli ottimali copre tutte le province toscane anche se non integralmente: le aree non coperte dai livelli ottimali riguardano principalmente le province di Firenze (con 8 comuni) e di Arezzo (con 5 comuni), oltre a 3 province costiere (Grosseto, Lucca, Massa Carrara) per un totale di 8 comuni. A questi si aggiungono Pisa, Prato e 3

comuni della provincia di Pistoia. I 25 comuni che restano al di fuori dell'elenco hanno tutti una popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

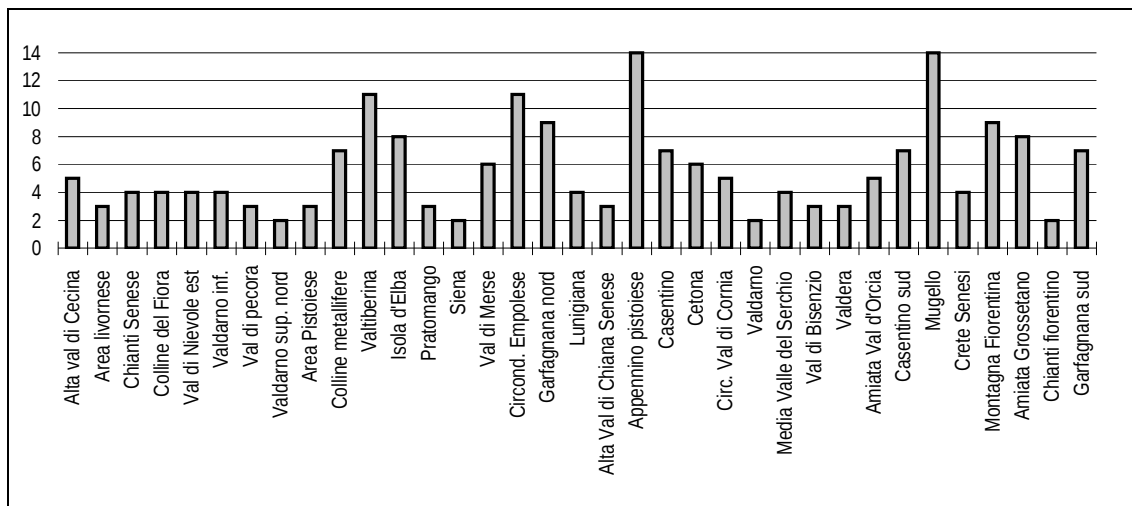
Tabella 2.4
COMUNI NON COMPRESI NEI LIVELLI OTTIMALI PREVISTI DAL PRT

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

Fonte: Regione Toscana

I comuni coinvolti nelle gestioni associate nei 35 livelli ottimali sono invece 191⁸. Ognuno di essi comprende in media 5,6 comuni: si va infatti dalla Lunigiana e dalla Valdera (che sono i più ampi con 14 comuni), al Valdarno Superiore Nord, a Siena, al Chianti Fiorentino e al Valdarno (che ne hanno soltanto 2).

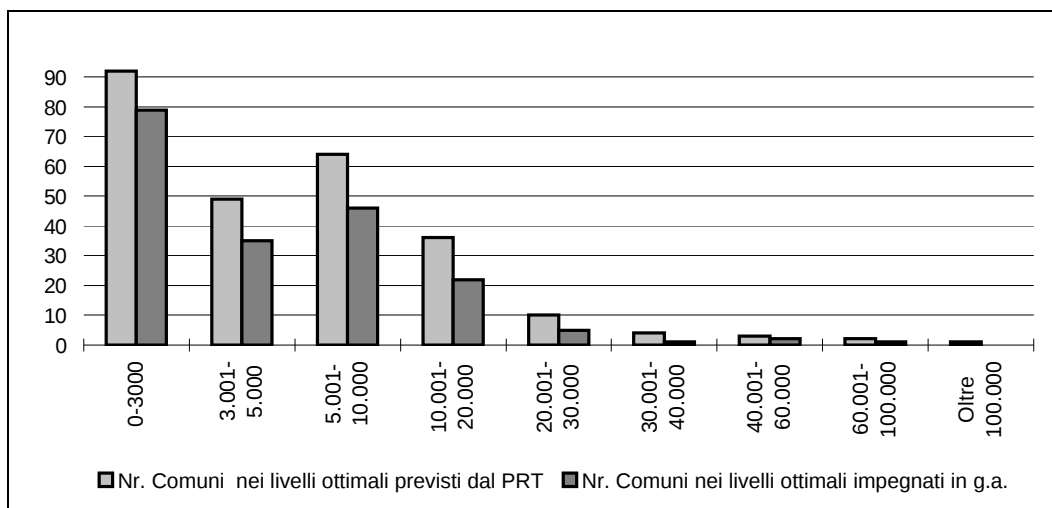
Grafico 2.5
NUMERO COMUNI PER LIVELLO OTTIMALE CHE GESTISCE G.A.



Fonte: Regione Toscana

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

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



Fonte: Regione Toscana e censimento Istat 2001

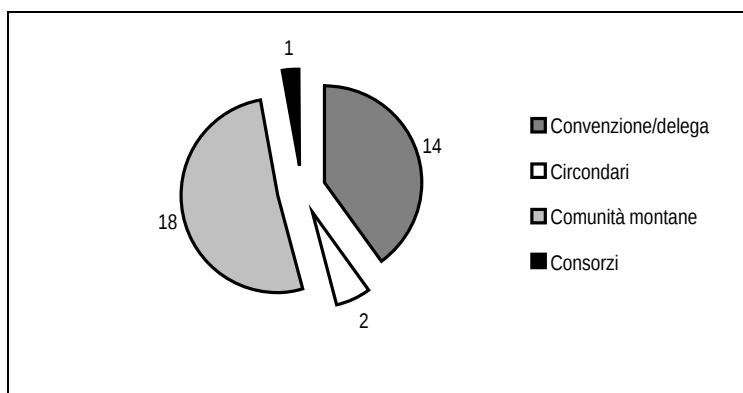
2.2

Le forme associative

Il livello ottimale nasce dal libero accordo degli amministratori che hanno scelto la forma associativa più idonea alla loro realtà locale sulla base delle soluzioni offerte dalla L.R. n. 40 (comunità montana, consorzio, unione e fusione di comuni, circondario, convenzione o delega a uno dei comuni compresi nel livello ottimale).

I livelli ottimali costituitisi nei quali sono già operative gestioni associate, coinvolgono i territori di 18 comunità montane (rispetto alle 20 presenti in Toscana)⁹⁰, di 2 circondari (Empolese e Val di Cornia) e di un consorzio (Valdera). E' importante sottolineare il consistente apporto, in termini di presenza, delle comunità montane in relazione al ruolo che l'associazionismo può svolgere per lo sviluppo di queste aree che spesso presentano maggiori criticità legate alla propria conformazione geomorfologica.

Grafico 2.9
FORME ASSOCIATIVE ATTIVATE IN BASE ALLA L.R. 40/01



n.b.: la c.m. della Garfagnana è suddivisa in due livelli ottimali
Fonte: Regione Toscana

IL CONSORZIO DELLA VALDERA

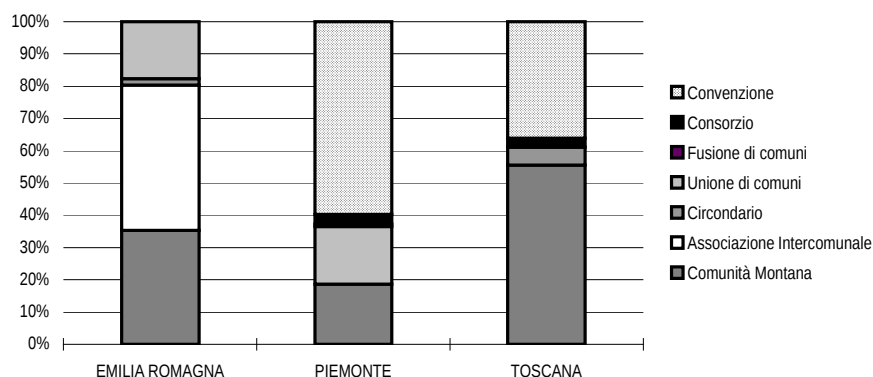
La Valdera è l'unico livello ottimale in Toscana che si è costituito in forma di consorzio. Esso è formato da 14 comuni molto diversi per dimensione demografica e territoriale (in particolare Chianni e Lajatico che hanno rispettivamente circa 1500 e 1400 abitanti). Attraverso la formula consorziale, la collaborazione tra i comuni si esprime riducendo del 20% il peso del fattore dimensionale dei due comuni minori al momento della ripartizione degli oneri della gestione

⁹⁰ Restano fuori delle gestioni associate, la Comunità montana dell'Alta Versilia e dell'Area lucchese.

associata tra i comuni consorziati. Il vantaggio che viene riconosciuto a questa modalità associativa è di rafforzare la logica associativa e le potenzialità di integrazione dei servizi, che risulterebbe più vincolata nel caso di associazioni coordinate da un ente capofila. Partendo dalla aggregazione di più servizi/funzioni comunali si è giunti a costruire una struttura organizzativa solida che ha tuttavia determinato un forte distacco rispetto agli enti che lo compongono (si parla di “settimo comune”). Per evitare questo rischio di attivare un nuovo ente locale e ricondurre il consorzio a d un ruolo di “centro servizi” sono state avviate varie misure tra cui: costituzione di una struttura aperta al contributo e alla collaborazione di altri enti, rafforzamento della comunicazione tra gli enti (diffusione di sintesi mensili dei risultati delle varie attività). L’obiettivo principale del consorzio rimane dunque quello di rafforzare il presidio operativo del consorzio sui servizi.

All’interno di uno stesso livello ottimale i servizi/funzioni associati possono essere esercitati attraverso più e diverse forme associative (per cui non è detto che tutti i servizi/funzioni associati esercitati all’interno del livello ottimale vengano svolti in forma associata tramite, ad esempio, la sola comunità montana o il solo circondario).

UN CONFRONTO CON ALTRE REGIONI



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

FORME ASSOCIATIVE DI COMUNI FINANZIATE DALLE LEGGI
DI INCENTIVAZIONE REGIONALI NELLE 3 REGIONI . (Anni 2000-2005)
Fonte: rispettiv. Regione Piemonte, Toscana, Emilia Romagna

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

- La presenza delle associazioni intercomunali. Si tratta di uno strumento ideato dalla Regione Emilia Romagna per rafforzare il modello convenzionale individuato dalla legge nazionale, grazie alla creazione di una forma stabile e permanente di coordinamento tra i vari Enti associati. Sono costituite mediante l’approvazione di un atto costitutivo e di un regolamento a maggioranza assoluta da parte dei comuni che vi aderiscono. Non hanno personalità giuridica, in quanto si tratta più semplicemente di una forma di coordinamento tra i comuni che opera tramite

convenzioni stipulate tra i comuni aderenti. I rapporti istituzionali e finanziari sono affidati a un comune capofila dell'associazione. Hanno quindi una vocazione strettamente gestionale in quanto finalizzate all'unificazione delle strutture amministrative dei comuni. Molte associazioni intercomunali si stanno trasformando in unioni di comuni e stanno elaborando studi per valutare la fattibilità di questa trasformazione. In Toscana qualcosa di simile era stato fatto con le associazioni intercomunali che però sono state definitivamente soppresse nel 1991 in seguito all'entrata in vigore della L. 142/90 che ha introdotto una nuova disciplina delle forme associative. I livelli ottimali toscani si sono però ispirati nella loro definizione territoriale ai confini delle associazioni intercomunali.

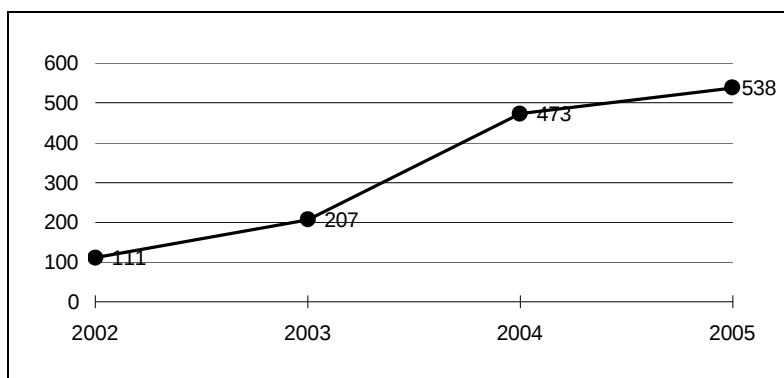
- In Piemonte le comunità montane sono ulteriormente differenziate nelle comunità collinari istituite in base alla L.R. 16/00: possono costituirsi in comunità collinare i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti i cui territori siano classificati come totalmente o parzialmente collinari con delibera del Consiglio Regionale, che non facciano già parte di comunità montane. La maggior parte delle comunità collinari si è costituita come unione di comuni. Pertanto il totale delle unioni di comuni piemontesi, indicato nel grafico, comprende anche le comunità collinari.
- Tra le forme associative spicca l'assenza in Toscana delle unioni di comuni. La Toscana ha infatti avviato un programma di riordino territoriale preferendo forme associative più flessibili e più rispondenti alla necessità di valorizzare quelle già esistenti, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Le unioni sono invece numerose in Piemonte e in Emilia Romagna, come nel resto d'Italia: soprattutto al nord, probabilmente per l'elevato numero di comuni molto piccoli. Le regioni che ne presentano il maggior numero sono infatti la Lombardia, il Piemonte e il Veneto. Stentano a decollare al centro e al sud, con l'eccezione del Lazio e della Sicilia. Complessivamente nel 2005 in Italia si contano 267 unioni di comuni (dati del Ministero dell'Interno). L'unione di comuni è un ente derivato, frutto di un'associazione di più comuni o della trasformazione di una comunità montana in unione. Gli organi dei singoli comuni coesistono con quelli dell'unione e deliberano limitatamente ai servizi/funzioni oggetto dell'unione stessa. Pertanto l'unione ha il vantaggio di dar vita a un ente autonomo dotato di propria personalità giuridica, che opera per le funzioni ad esso assegnate e diverse da quelle dei singoli enti, mostrandosi molto flessibile ma rispettoso dell'autonomia dei singoli comuni in quanto il modello istituzionale dell'unione è quello deliberato nello statuto da tutti i comuni che ne fanno parte.

2.3

I servizi/funzioni associati in Toscana

I servizi/funzioni associati ammontano attualmente a 538.

Grafico 2.10
SVILUPPO DELLE GESTIONI ASSOCIATE NEGLI ANNI 2002-2005



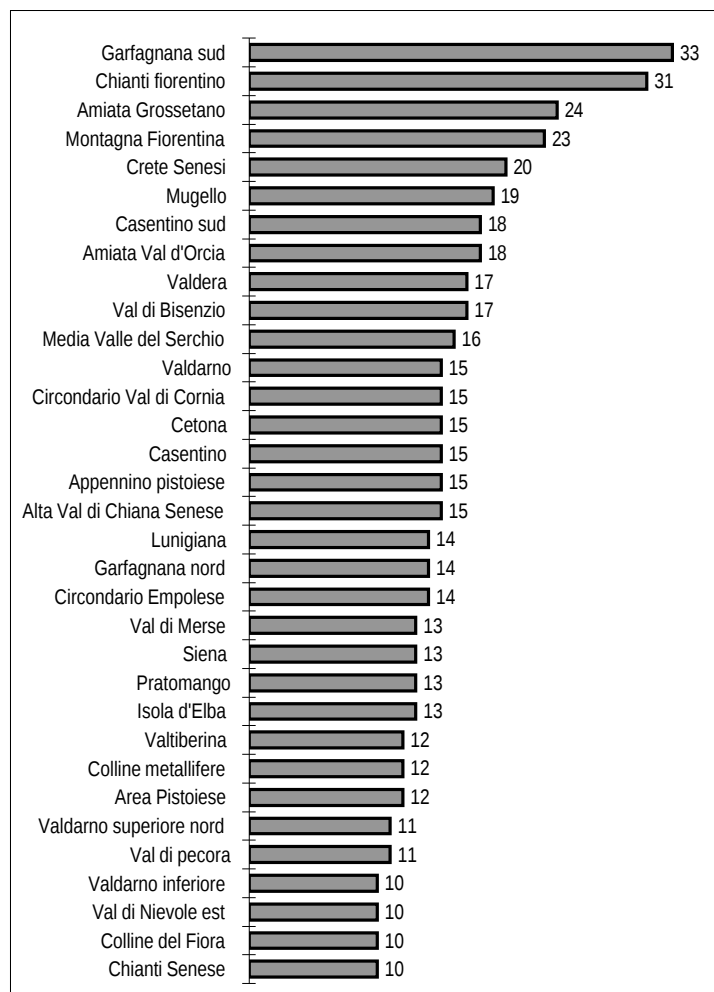
Fonte: Regione Toscana

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

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

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

Grafico 2.11
N. SERVIZI ASSOCIATI GESTITI PER LIVELLO OTTIMALE. Anno 2005



Fonte: Irpet su dati Regione Toscana

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

Tabella 2.12
ATTIVAZIONE DELLE GESTIONI ASSOCIATE NEGLI ENTI ASSOCIATI

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

Fonte: Regione Toscana

2.4

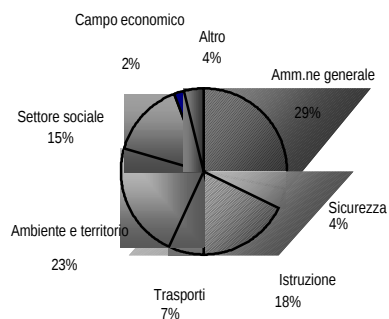
La ripartizione dei servizi/funzioni nelle aree tematiche di intervento

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

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

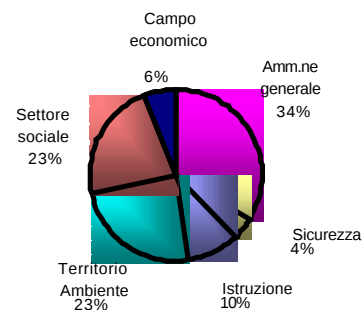
Le aree tematiche che presentano il più elevato numero di gestioni sono quella dell'amministrazione generale (area tematica A) (che però è anche quella che presenta una più dettagliata ripartizione per tipologia di servizi e funzioni) e delle funzioni inerenti il territorio (area tematica B). Per ognuna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

Grafico 2.13
SPESA CORRENTE DEI COMUNI



Composizione percentuale
Fonte: Irpet

GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE



Composizione percentuale

Tabella 2.14
NUMERO GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE NELLE 8 AREE DI INTERVENTO
ANNI 2002-2005

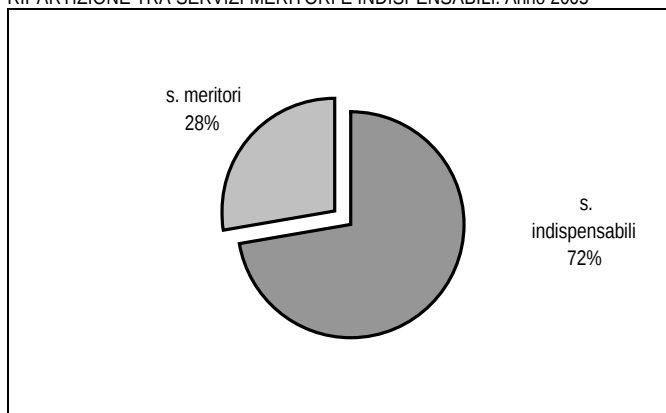
Aree tematiche	2002	2003	2004	2005	Incremento 2002-2005
A. AMMINISTRAZIONE GENERALE	37	54	127	153	116
B. TERRITORIO	25	44	97	107	82
C. POLIZIA LOCALE	1	3	8	19	18
D. ISTRUZIONE PUBBLICA E DIRITTO ALLO STUDIO	3	10	26	33	30
E. SETTORE CULTURALE E RICREATIVO	4	8	11	13	9
F. SOCIALE	15	42	83	103	88
G. SVILUPPO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

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana

Oltre il 70% dei servizi/funzioni sono “indispensabili”⁹¹, cioè relativi all’uso del territorio, alla polizia locale, all’amministrazione generale e all’area tematica H.

⁹¹ Per una distinzione tra servizi meritori e indispensabili vedi S. Bindi (2005) par 2.9.

Grafico 2.15
RIPARTIZIONE TRA SERVIZI MERITORI E INDISPENSABILI. Anno 2005



Fonte: elaborazione Irpet su dati Regione Toscana

Le sole funzioni di amministrazione generale sono aumentate dal 2002 di 116 esperienze associative. L'incremento è facilmente comprensibile poiché si tratta di servizi che impegnano in maniera consistente i bilanci comunali specie dei comuni più piccoli e che sono maggiormente inclini al raggiungimento di economie di scala.

L'incremento dei servizi meritori⁹² è stato meno consistente ma non per questo meno importante. Basti pensare alle numerose esperienze di gestione associata di servizi sociali (aumentate di ben 88 casi dal 2002 ad oggi) che interessano fasce deboli della popolazione (famiglie, anziani, portatori di handicap, stranieri) e della cui carenza risentono, in special modo, i piccoli comuni.

Tabella 2.17
N. SERVIZI/FUNZIONI ASSOCIATI PER AREA TEMATICA (in ordine decrescente)

Area tematica	n.	Area tematica	n.
A. Area tematica funzioni e servizi generali di amministrazione		C. Area tematica funzioni e servizi di polizia locale	
A6. sviluppo risorse umane	28	C2. polizia municipale (livello medio di integrazione)	9
A16. I.S.E.E.	21	C3 polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del Corpo unico di polizia municipale)	7
A4. personale: trattamento economico	15	C1. polizia municipale (livello minimo di integrazione)	3
A2. personale: reclutamento e concorsi	14	D. Area tematica funzioni, servizi e interventi attinenti l'istruzione pubblica e il diritto allo studio	
A5. relazioni sindacali	14	D3. servizi e interventi per l'educazione degli adulti	10
A21. s. informatici e telematici (livello avanzato di integrazione)	10	D2. servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani	8
A3. personale: trattamento giuridico	10	D1. servizi e interventi educativi per la prima infanzia	6
A15. s. di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico	9	D4. servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione)	4
A20. s. informatici e telematici (livello minimo di integrazione)	7	D6. servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello avanzato di integrazione)	3

⁹² I servizi meritori sono quelli che rivestono un'importanza fondamentale dal punto di vista del benessere sociale di una comunità riguardando il sociale, l'educazione, l'istruzione.

A13. controllo interno	6	D5. servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello intermedio di integrazione)	2
A10. appalti di lavori	4	E. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore culturale e ricreativo	
A8. strade comunali e verde pubblico	3	E2. biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello avanzato di integrazione)	7
A11. appalti di forniture e di servizi	2	E1. biblioteche, degli archivi storici e dei musei (livello minimo di integrazione)	4
A12. s. economico finanziario	2	E3. dei teatri e delle attività teatrali, delle attività culturali di rilevanza sovracomunale, delle funzioni e delle attività di valorizzazione del patrimonio locale	2
A17. entrate tributarie e dei servizi fiscali (escluso ICI)	2	F. Area tematica funzioni e servizi attinenti il settore sociale	
A18. ici	2	F9. procedimenti di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche	30
A7. edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio	2	F1. servizi e interventi in favore delle famiglie	15
A14. ufficio tecnico	1	F4. servizi e interventi di assistenza sociale per anziani	13
A19. s. necroscopici e cimiteriali	1	F2. servizi e interventi per l'infanzia e per i minori	13
A1. s. di anagrafe, stato civile, leva, elettorale	0	F3. servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico	11
A9. demanio marittimo	0	F6. servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione)	11
B. Area tematica funzioni e servizi attinenti il territorio		F5. servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze	8
B5. protezione civile	23	F7. servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione)	2
B12 catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco	19	F8. funzioni e dei servizi comunali nell'area materno infantile	0
B1. funzioni di competenza dei comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (via)	15	G. Area tematica funzioni e servizi attinenti lo sviluppo economico	
B8. vincolo idrogeologico	15	G1. sportello unico per le attività produttive	15
B7. catasto	10	G2. funzioni in materia di turismo	13
B10. ufficio espropri (livello avanzato di integrazione)	7	H. Altre funzioni e servizi rilevanti per l'incentivazione, che non concorrono al punteggio utile per la determinazione del livello minimo di integrazione	
B6. sit e cartografia	6	H1. gestione, mediante ufficio unico, per il supporto giuridico alle gestioni associate attivate, il miglioramento della qualità dell'integrazione gestionale e delle forme associative, la promozione di ulteriori gestioni associate, la valutazione delle esperienze associative realizzate	26
B4. regolamento edilizio	4	H2. ufficio del Difensore civico comunale	14
B9. ufficio espropri (livello minimo di integrazione)	3	H7. canili	11
B2. piani regolatori generali, delle varianti e dei piani strutturali	2	H3. attività e interventi in materia di pari opportunità	9
B3. piani urbanistici attuativi	2	H4. servizio statistico (livello minimo di integrazione)	8
B11 sportello unico per l'edilizia	1	H8. mattatoi	7
		H6. servizio statistico (livello avanzato di integrazione)	5
		H5. servizio statistico (livello medio di integrazione)	2

Fonte: Regione Toscana

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

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

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

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

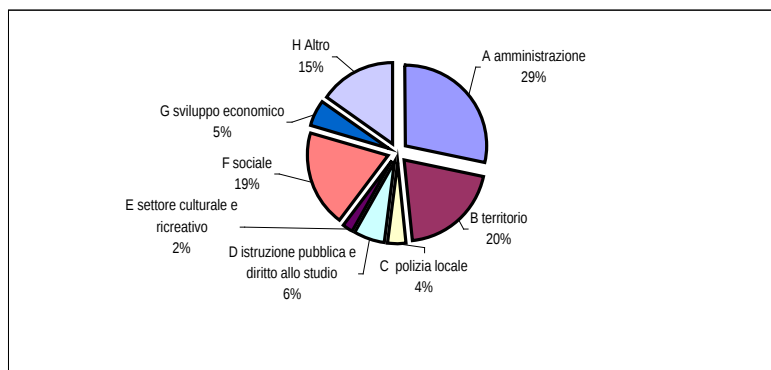
Gli enti associati hanno preferito associarsi per gestire prevalentemente servizi/funzioni amministrative, territoriali e sociali.

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

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

Grafico 2.19

DISTRIBUZIONE SERVIZI/FUNZIONI ASSOCIATI PER AREA TEMATICA



Fonte: Regione Toscana

Dall'analisi effettuata sui certificati dei conti consuntivi⁹³ dei comuni toscani, nell'anno 2000, emergeva, infatti, che la destinazione principale della spesa corrente era quella per l'amministrazione generale (per il 29%), seguita da quella per i servizi/funzioni territoriali (23%). Inoltre, le spese per l'amministrazione generale subiscono maggiormente l'effetto di economie di scala e diminuiscono al crescere della dimensione demografica comunale, mentre quelle territoriali raggiungono i valori più bassi proprio in corrispondenza di una soglia di 10.000 abitanti, quella cioè, dei livelli ottimali.

E' interessante notare come la diffusione dei servizi associati, a partire dal 2002, non sia avvenuta in modo indiscriminato ma si siano formate aree territoriali in cui si concentrano servizi/funzioni di una certa tipologia⁹⁴. Queste aggregazioni sono significative poiché manifestano la volontà di specializzarsi nel loro esercizio, garantendo un maggiore livello di coordinamento con il coinvolgimento di tutti i comuni che vi partecipano.

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

- per l'area tematica A: la Garfagnana sud esercita in forma associata 15 dei 21 servizi/funzioni di amministrazione generale incentivabili, la Val di Bisenzio ne esercita 11, il Chianti fiorentino 10, Siena e Crete senesi 7;

⁹³ (Bindi 2005)

⁹⁴ Escludiamo da questo ragionamento l'area tematica H che prevede servizi e funzioni che non si prestano ad essere aggregati in una singola categoria.

- per l'area tematica B: la Garfagnana sud e il circondario della Val di Cornia esercitano 9 servizi/funzioni territoriali rispetto alle 12 previste, la Montagna fiorentina e la Lunigiana ne esercitano 6;
- per l'area tematica C: il Valdarno superiore nord, l'Alta Val di Chiana senese, l'Amiata Val d'Orcia, la Valdera, la Garfagnana nord, la Garfagnana sud e il circondario empolese, hanno deciso di aggregare tutte le funzioni di polizia municipale, costituendo un unico corpo operante per tutto il livello ottimale;
- per l'area tematica D: la Valdera, il Chianti fiorentino e il Casentino sud esercitano 4 servizi/funzioni, l'Amiata Grossetano 3;
- per l'area tematica E: l'Amiata Grossetano, la Media Valle, il Casentino sud e il Chianti fiorentino esercitano 2 servizi/funzioni,
- per l'area tematica F: il Valdarno inferiore, l'Amiata Grossetano, la Montagna fiorentina, Appennino pistoiense, l'Area livornese e il Chianti fiorentino esercitano 7 servizi/funzioni, mentre l'Area pistoiense, il Casentino, il Casentino sud, la Valtiberina e la Val di Pecora ne esercitano 6;
- il Casentino sud, il Chianti fiorentino e l'Amiata grossetano si sono specializzati nella gestione dei servizi socio-culturali e dell'istruzione, raggiungendo un elevato numero di servizi/funzioni nelle 3 aree tematiche (D), (E), (F);
- per l'area tematica G: 11 enti associati (Garfagnana sud, Valdarno superiore nord, Colline metallifere, Amiata Val d'Orcia, Colline del Fiora, Crete senesi, Valdera, Casentino, e Amiata grossetano, Pratomagno, Cetona), esercitano entrambe le due funzioni attinenti lo sviluppo economico (turismo e attività produttive) previste per l'incentivazione.

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

a causa degli elevati costi fissi e delle scarse risorse economiche che ne consentono l'attivazione in condizioni di inefficienza.

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

2.5

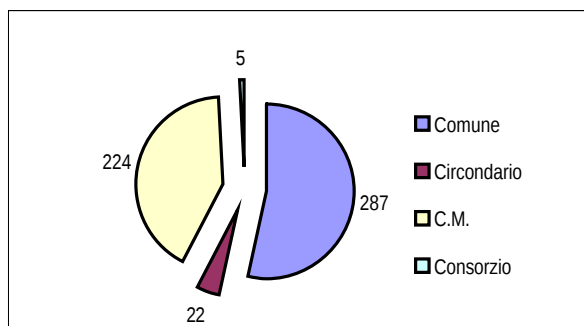
Le forme di gestione dei servizi associati

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

Un elevato livello di integrazione nella gestione si ha nel caso in cui la convenzione o la delega comportino la creazione di un ufficio comune che opera con il personale degli enti associati in luogo degli stessi, eliminando così sovrapposizioni di strutture comunali⁹⁵. Tra le varie possibilità associative offerte dalla normativa regionale (convenzione, delega alla comunità montana, unione di comuni, delega o uno dei comuni appartenenti al livello ottimale, consorzio, circondario e le altre forme associative deliberate dalla Giunta regionale), è preferita la convenzione/delega ai comuni, che sono impegnati nel 53% delle gestioni associate. Questi primi anni di incentivazione hanno inoltre riconfermato il ruolo di protagoniste delle comunità montane, titolari del 42% dei servizi/funzioni associati.

⁹⁵ Il Programma di Riordino Territoriale ha posto qualche punto fermo sul contenuto minimo dell'esercizio di servizi /funzioni associate: non sono considerate associate le gestioni volte al mero coordinamento e alla programmazione di servizi e attività comunali; inoltre, mentre la delega a uno dei comuni del livello ottimale comporta sempre l'attribuzione di compiti decisori, agli uffici comuni possono essere attribuiti compiti istruttori (finalizzati alla predisposizione di provvedimenti che devono essere adottati dagli organi comunali) o compiti decisori (che comportano l'adozione di provvedimenti a rilevanza esterna). Quest'ultimi sono sempre attribuiti per l'organizzazione dei fattori produttivi per le gestioni dirette all'erogazione di servizi. La delibera 238/04 ha poi definito le singole attività inerenti il contenuto della gestione di ogni servizio/funzione.

Grafico 2.18
RIPARTO DELLE GESTIONI ASSOCIATE ATTIVATE TRA GLI ENTI RESPONSABILI



Fonte: Regione Toscana

Parte seconda

3.

OBIETTIVI E METODO DEL MONITORAGGIO

3.1

Le ragioni del monitoraggio

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

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

Le gestioni associate devono, da un lato, rispettare i requisiti formali stabiliti a livello giuridico dalla Regione e, dall'altro, perseguire obiettivi di maggiore efficienza, efficacia, economicità dei servizi/funzioni comunali.

Il monitoraggio dei risultati delle esperienze associative deve porsi su due diversi piani:

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

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

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

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

3.2

Il metodo utilizzato

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

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

- in primo luogo, nell'organizzazione dei servizi: portando a una semplificazione nelle fasi di programmazione e regolazione di servizi che solitamente richiedono la collaborazione tra più livelli istituzionali;
- in secondo luogo, nella loro erogazione: l'utilità delle gestioni dipende dal raggiungimento di economie di scala che consentono di attuare una

riduzione dei costi amministrativi e di gestione. I risparmi ottenuti dal lato della spesa rappresentano l'aspetto più significativo dell'associazionismo poiché offrono la possibilità di destinare i risparmi di gestione ad usi alternativi, quali l'attivazione di nuovi servizi o la maggiore estensione di quelli già presenti sul territorio ma non sufficienti a rispondere in modo adeguato alla domanda di servizi da parte dei cittadini.

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

- *Gli enti oggetto del monitoraggio*

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

I destinatari delle schede di monitoraggio sono i responsabili dell'ufficio comune di supporto giuridico alle gestioni associate oppure i segretari o i direttori generali dell'ente responsabile della gestione⁹⁶. Si tratta in tutto di 82 soggetti.

⁹⁶ I suddetti "uffici unici" svolgono una funzione di "supporto alle gestioni associate attivate, di miglioramento della qualità dell'integrazione gestionale e delle forme associative, di promozione di ulteriori gestioni associate e di valutazione delle esperienze associative realizzate." Ad essi sono assegnati importanti compiti di studio e di ricerca sulle gestioni associate svolte nell'ente associato oltre che di verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede politica e delle strategie da attuare per superare le eventuali criticità tecniche e giuridiche riscontrate nel corso della gestione.

Si comprende pertanto l'importante apporto che questi uffici possono fornire nella valutazione dello stadio di sviluppo delle gestioni associate e nel cogliere quelle criticità o al contrario quei punti di forza, che incidono sulla realizzazione degli obiettivi programmatici fissati in sede politica per garantire servizi efficienti ed efficaci.

E' vero però che tali uffici unici sono di recente costituzione (2004) e che pertanto non tutti hanno ancora messo a punto una propria metodologia per la valutazione delle gestioni associate attivate nell'ente a cui appartengono. Inoltre soltanto 14 degli enti associati hanno provveduto a costituire tali uffici.

Tabella 3.1
ENTI RESPONSABILI DELLE GESTIONI ASSOCIATE DESTINATARI DEL MONITORAGGIO PER LIVELLO OTTIMALE

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

Fonte: Irpet

- *Il questionario inviato agli enti associati*

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

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

- I. l'impatto organizzativo delle gestioni associate (i piani e programmi di intervento elaborati, gli obiettivi della programmazione comune, la regolamentazione dei servizi associati); i problemi riscontrati nell'organizzazione interna del servizio e nel rapporto tra gli enti che partecipano alla gestione; le modalità con cui si garantisce il coordinamento tra gli uffici associati e tra questi e gli uffici comunali preesistenti all'avvio della gestione associata;
- II. le strategie finalizzate a garantire una migliore razionalizzazione del personale impiegato nelle gestioni associate e a consentirne la professionalizzazione e specializzazione;

2° PARTE: prende in considerazione l'erogazione dei servizi associati, analizzandone il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficacia ed efficienza, facendone emergere le criticità. Questa parte si divide a sua volta in 3 sezioni:

- I. la prima riguarda l'efficienza dei servizi associati; si analizzano gli obiettivi realizzati dalla gestione associata in termini di riduzione dei tempi medi di espletamento dei procedimenti amministrativi, di avvio di nuove iniziative e nuovi interventi o di loro estensione a un numero maggiore di utenti, acquisto di strumenti, mezzi, immobili necessari per la gestione associata; l'eventuale diminuzione dei costi a carico dell'utente in particolare dei servizi a domanda individuale;
- II. la seconda parte valuta il grado di diffusione dei servizi associati, inteso sia come attivazione di nuovi servizi sia come espansione di servizi già presenti in qualcuno dei comuni associati,
- III. la terza parte valuta, infine, se vi è stato un miglioramento della qualità dei servizi associati;

3° PARTE: evidenzia i benefici direttamente ottenuti dai cittadini dall'avvio delle gestioni associate, valutabili anche attraverso una riduzione del numero di reclami ricevuti dagli uffici comunali;

4° PARTE: individua se siano stati elaborati, da parte degli stessi enti associati, strumenti per il monitoraggio delle gestioni associate e se siano stati conseguentemente predisposti dei reports;

5° PARTE: traccia un quadro riassuntivo delle criticità e opportunità della gestione associata. Si considera, infine, se l'avvio della gestione associata abbia reso possibile attivare finanziamenti provinciali, regionali o europei (diversi dai finanziamenti previsti dalla L.R. 40/01 e dalla L.R. 39/04).

- *I risultati del monitoraggio*

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

In particolare l'indagine si sofferma su questi aspetti:

1. **l'impatto organizzativo** delle gestioni associate:

- il percorso di pianificazione e programmazione comune,
- i problemi di carattere organizzativo riscontrati dagli enti associati,
- i vantaggi del coordinamento tra gli uffici associati,
- il processo di razionalizzazione del personale.

2. **lo svolgimento** dei servizi/funzioni associati:

- gli obiettivi realizzati in termini di diffusione e attivazione di esperienze associative, di qualità dei servizi/funzioni, di diminuzione dei tempi medi, di incremento della varietà dell'offerta dei servizi/funzioni, di diminuzione delle tariffe per i servizi a domanda individuale,

3. le **fonti di finanziamento** delle gestioni associate (ulteriori a quelle previste dalla L.R. 40/01 e 39/04),

4. la **previsione di strumenti di analisi economica** all'interno degli stessi enti associati.

4.

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO

4.1

L'impatto organizzativo

- *Pianificazione e programmazione comune*

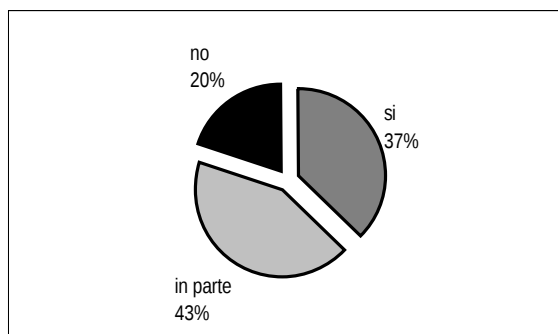
L'avvio delle gestioni associate ha come primo risultato quello di una riorganizzazione sotto il profilo amministrativo e strutturale degli uffici ad esse dedicati. Il coordinamento tra gli enti partecipanti rende infatti necessario un riordinamento degli atti e delle procedure che regolano la nascita,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

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

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

Grafico 4.1

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

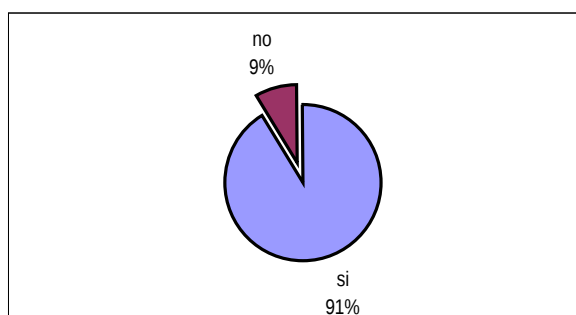


Fonte: Irpet

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

Grafico 4.2

ENTI ASSOCIATI CHE HANNO REGOLAMENTATO I PROPRI SERVIZI/FUNZIONI ASSOCIATI

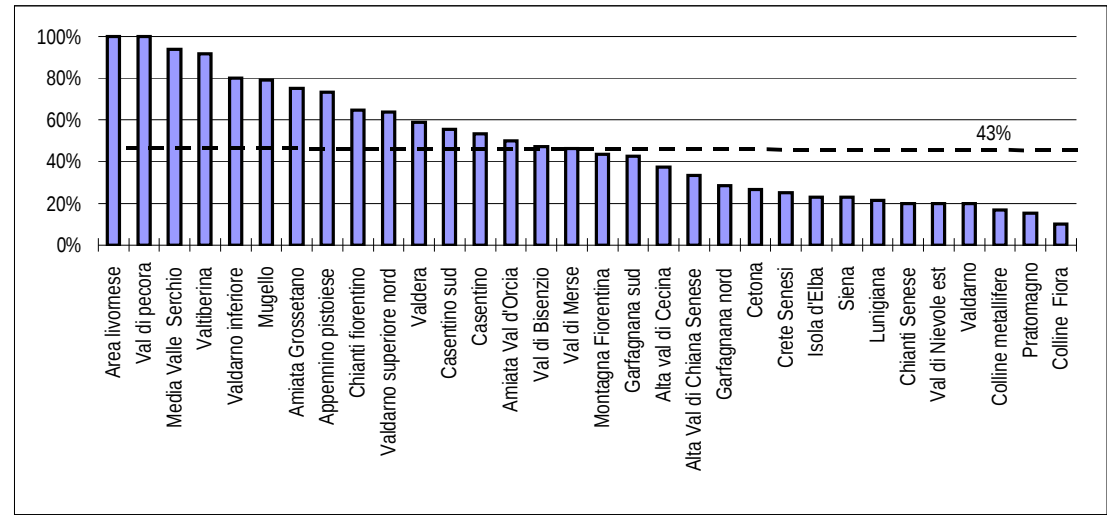


Fonte: Irpet

Soltanto l'Area livornese e la Val di Pecora hanno provveduto a regolamentare tutti servizi e funzioni associati da loro gestiti. Negli altri casi, ogni livello ottimale ha regolamentato mediamente il 43% dei propri servizi/funzioni; in particolare, 15 livelli ottimali si pongono al di sopra di

tale valore medio; 14 hanno regolamentato tra il 20 e il 43% dei propri servizi/funzioni; solo 3 enti si pongono al di sotto della quota del 20%.

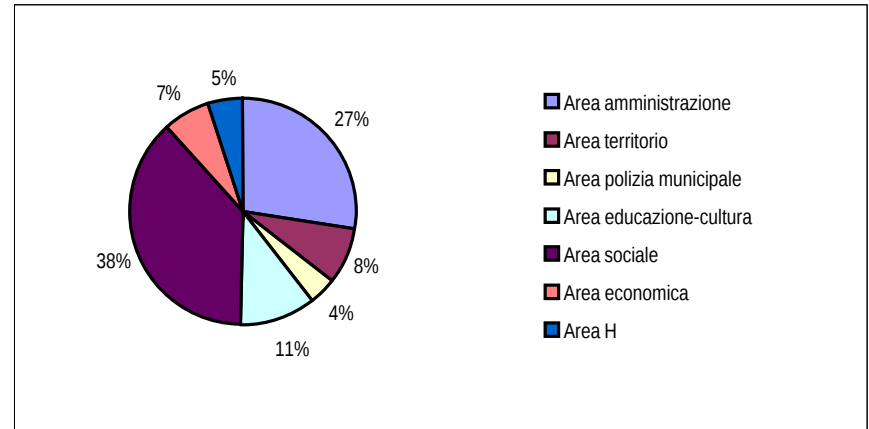
Grafico 4.3
% DI SERVIZI/FUNZIONI REGOLAMENTATI PER LIVELLO OTTIMALE



Fonte: Irpet

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

Grafico 4.4
% DI SERVIZI/FUNZIONI REGOLAMENTATI PER AREA TEMATICA



Fonte: Irpet

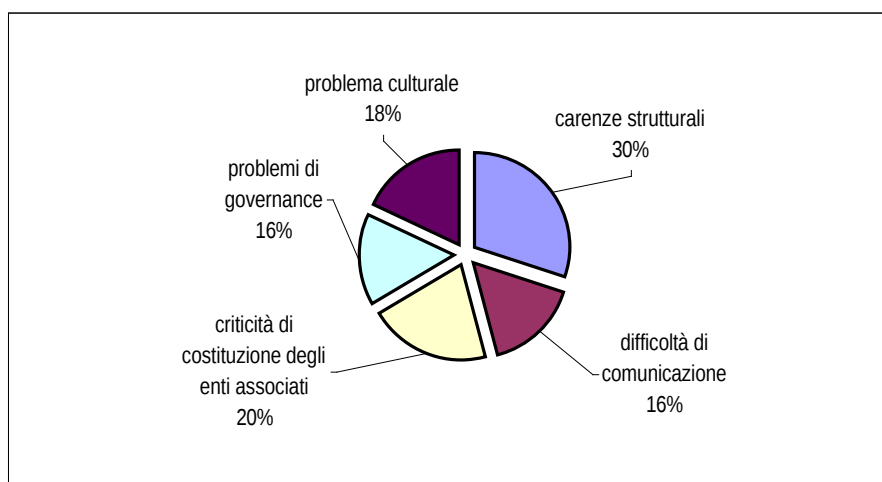
- *I problemi organizzativi*

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

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

Il grafico riportato sotto rappresenta i principali problemi denunciati dagli enti associati nella fase di avviamento delle gestioni associate⁹⁷.

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



Fonte: Irpet

⁹⁷ Alcuni livelli ottimali (Amiata grossetano e circondario della Val di Cornia) non segnalano la presenza di particolari problemi nell'avvio delle gestioni associate.

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

1. CARENZE STRUTTURALI:

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

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

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

capofila di riferimento ma sono presenti più enti responsabili (ad esempio nell'Amiata grossetano e nell'Alta Val di Chiana senese).

3. DIFFICOLTÀ DI COMUNICAZIONE

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

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

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

4. DIFFICOLTÀ DI ACCETTAZIONE DELL'ESPERIENZA ASSOCIATIVA

Si registra talvolta una certa resistenza da parte degli apparati burocratici comunali ad affrontare il modello associativo; questo può essere dovuto alla scarsa conoscenza degli obiettivi che la riorganizzazione persegue oppure a una generale diffidenza sull'opportunità e sulla convenienza di costituire gestioni associate. Queste incertezze sono in certi casi accompagnate dal timore degli apparati comunali di perdere il controllo sui servizi/funzioni delegati all'ente capofila e si traducono in una difficoltà di

comunicazione tra il comune capofila e gli altri; questo tipo di difficoltà si riscontra specialmente per i servizi/funzioni che implicano un rapporto con l'utenza.

5. PROBLEMI DI GOVERNANCE

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

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

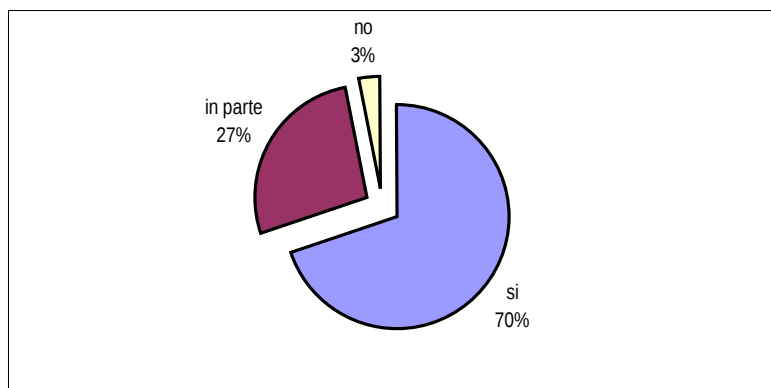
Dall'analisi dei questionari inviati agli enti responsabili delle gestioni associate emerge che:

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

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

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

Grafico 4.6
% DI ENTI CHE HANNO RISOLTO I PROBLEMI SOPRAINDICATI



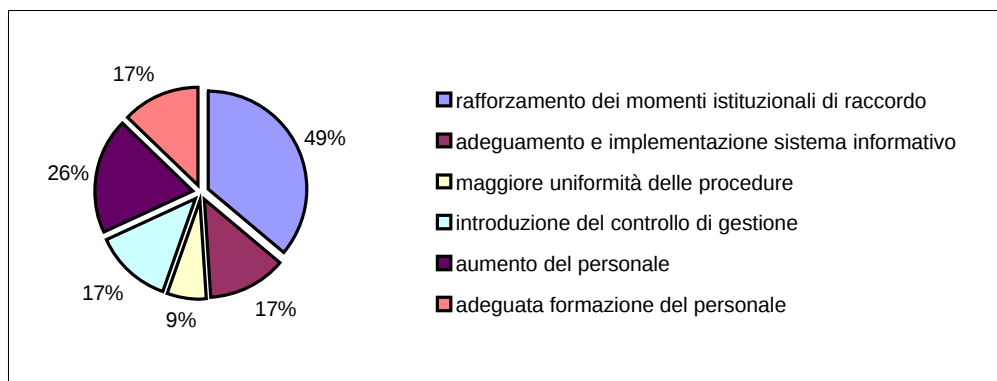
Fonte: Irpet

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

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

Grafico 4.7

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



Fonte: Irpet

- *I benefici del coordinamento tra gli uffici*

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

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

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

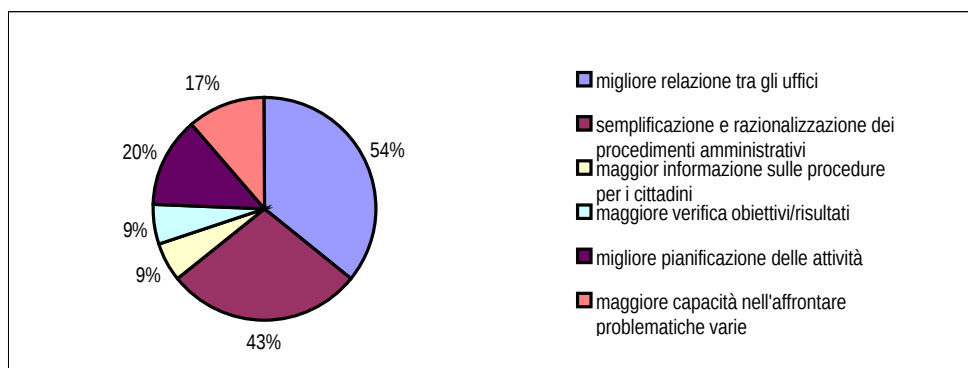
- migliore relazione tra gli uffici comunali*, l'individuazione di un riferimento unitario per il coordinamento tecnico ha reso possibile lo sviluppo di maggiori flussi comunicativi interni e l'acquisizione di una visione più ampia delle attività analoghe svolte parallelamente da più uffici comunali;
- maggiore semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi*, è derivata da una riduzione dei tempi morti e

dall'elaborazione di procedimenti omogenei per singolo servizio/funzione. Questo ha prodotto un minor carico di lavoro per gli uffici dei singoli comuni per quelle attività amministrative ora svolte dagli uffici capofila, liberando risorse da destinare ad altre attività (ad esempio, per il sociale molti degli aspetti amministrativi sono trattati dall'ufficio delegato);

- c. *maggior informazione per gli utenti;*
- d. *maggior verifica obiettivi/risultati*, in quanto il raccordo tra gli uffici ha garantito l'effettiva attuazione delle scelte compiute in sede politica nonché il reperimento delle risorse umane e finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- e. *migliore pianificazione delle attività;*
- f. *maggior capacità nell'affrontare problemi specifici grazie all'utilizzo delle migliori professionalità presenti negli enti.*

Grafico 4.8

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



Fonte: Irpet

Nel complesso i maggiori benefici riscontrati consistono:

- per il 54% degli enti associati nella migliore relazione tra gli uffici,
- per il 43% nella semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi,
- per il 20% nella migliore pianificazione delle attività.

4.2

La razionalizzazione del personale

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

I risultati riscontrati sono stati piuttosto diversificati: di aumento o di diminuzione del personale impiegato, a seconda che prima fosse insufficiente a garantire il regolare funzionamento del servizio o che fosse in eccesso. In entrambe i casi, l'obiettivo perseguito con la gestione associata è la razionalizzazione e l'adeguamento alle nuove esigenze degli enti. Uno dei risultati attesi dagli interventi è liberare risorse da indirizzare ad impieghi alternativi, generalmente orientati allo sviluppo di servizi carenti nel territorio di riferimento. Quest'esigenza è tanto più sentita nei comuni di piccolissime dimensioni in cui le figure professionali sono in numero molto limitato e le risorse finanziarie da investire nel loro rafforzamento e nella formazione assai scarse.

Rispetto a questo tema, gli enti dichiarano di aver realizzato qualche piccolo ma significativo miglioramento organizzativo. Per la gran parte dei servizi, la razionalizzazione è avvenuta attraverso l'affidamento della gestione di progetti/procedimenti al solo ufficio unico dell'ente capofila.

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

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

procedure concorsuali (ricezione delle domande, predisposizione delle graduatorie) oppure nel coordinamento delle attività di protezione civile e di polizia municipale.

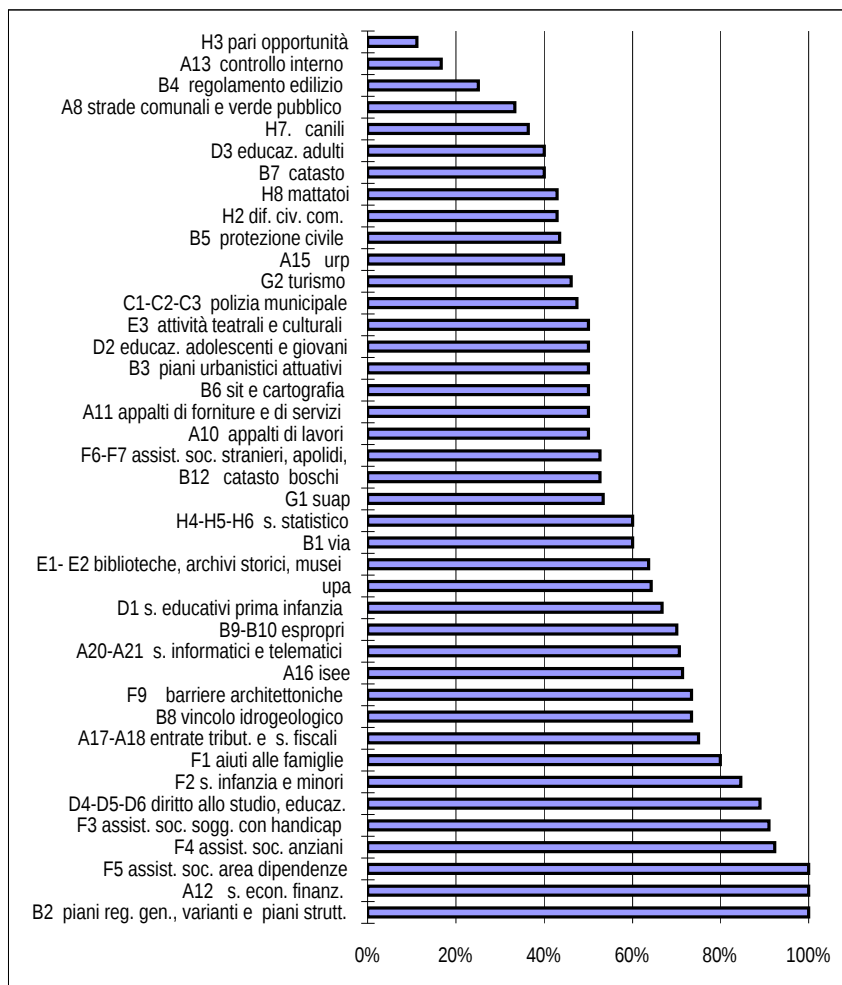
Complessivamente dall'indagine emerge che:

- la razionalizzazione del personale riguarda l'89% dei servizi/funzioni associati⁹⁸;
- sono esclusi alcuni servizi comunque scarsamente interessati dal percorso associativo (gestione degli edifici pubblici, ufficio tecnico, servizi cimiteriali, sportello unico per l'edilizia); sono esclusi i servizi non interessati da gestioni associate (gestione del demanio marittimo e funzioni nell'area materno infantile) e l'ufficio unico per il supporto giuridico delle gestioni associate poiché trattasi di una nuova gestione;
- l'area in cui si evidenzia una maggiore razionalizzazione è quella sociale.

⁹⁸ Ovviamente non è possibile parlare di razionalizzazione del personale per i servizi di nuova attivazione perché non sono possibili paragoni con la gestione precedente. In tali casi si è avuta, caso mai, una diversa ripartizione del personale o la necessità di incrementare il personale per assolvere alla nuova funzione.

Grafico 4.9

ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI E' STATA REALIZZATA LA RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE
% su totale presenti in Toscana



Fonte: Irpet

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

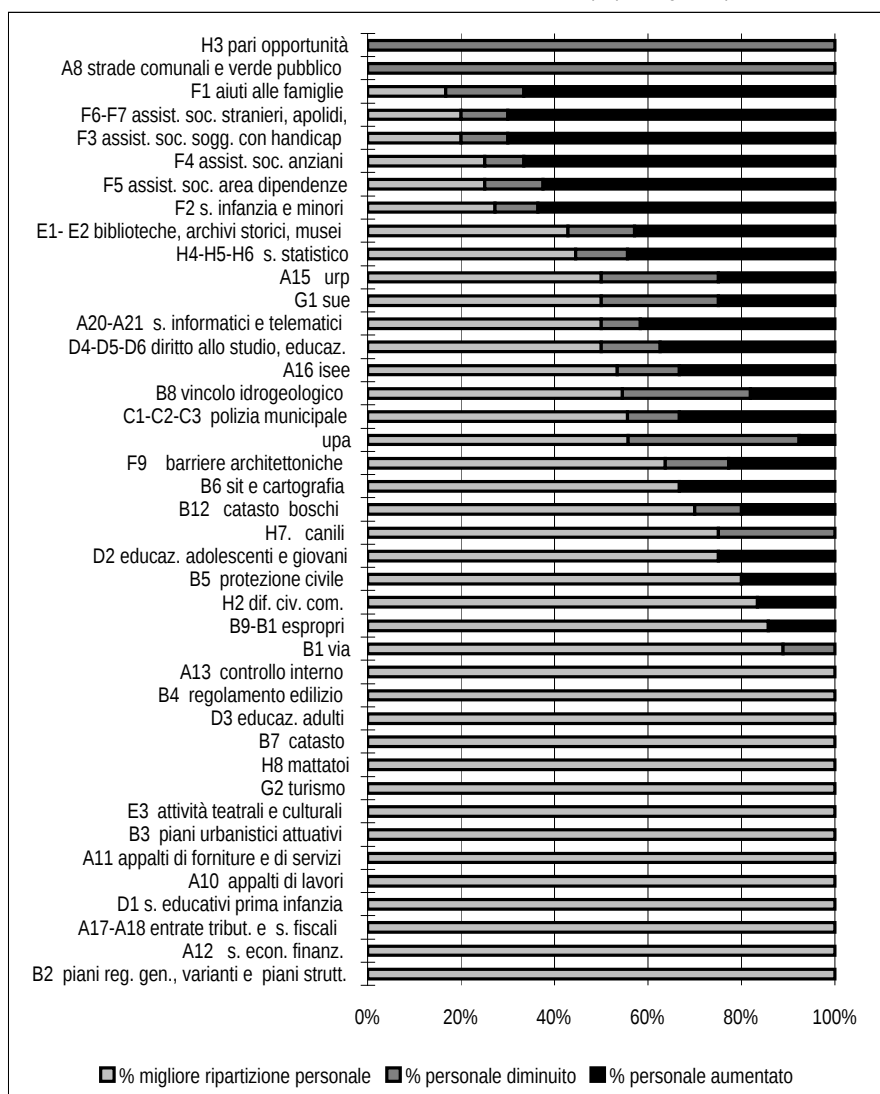
- una migliore ripartizione del tempo di lavoro tra gli addetti alla gestione per il 22% dei servizi/funzioni; più specificamente, per 4 servizi/funzioni territoriali (gestione dei regolamenti edilizi, dei piani urbanistici, dei piani regolatori generali, catasto), per 5 servizi/funzioni di amministrazione generale (appalti di forniture e servizi, appalti di lavori,

entrate tributarie e s. fiscali, s. economico finanziario, controllo interno), per 2 servizi/funzioni educativi (educazione degli adulti, della prima infanzia), per la gestione delle attività culturali e teatrali, dei mattatoi, del turismo;

- un aumento medio del personale del 28% per i servizi sociali;
- una diminuzione del personale per il servizio pari opportunità, per la gestione delle strade comunali del verde pubblico e (per il 37%) per l'u.p.a.⁹⁹.

Grafico 4.10

AUMENTO, DIMINUZIONE, MIGLIORE RIPARTIZIONE DEL PERSONALE (% per singola esperienza associativa)



Fonte: Irpet

⁹⁹ u.p.a.: ufficio personale associato, comprende i servizi A2, A3, A4, A6.

Entrando nel dettaglio dei singoli servizi:

- la razionalizzazione per i **servizi sociali** è avvenuta prevalentemente grazie alla valorizzazione delle competenze professionali presenti negli enti associati e questo è avvenuto allo scopo di rafforzare il servizio nel territorio. Con l'avvio delle gestioni associate, l'accentramento delle attività istruttorie e procedurali nel comune capofila, ha consentito di liberare risorse umane e professionali, reimpiegandole per il potenziamento e la qualificazione delle attività trasversali, permettendo al personale tecnico dei comuni di dedicarsi in modo prevalente all'attività. Inoltre, è questo il settore nel quale si registra, più che in altri, un aumento del personale, grazie all'assegnazione di una nuova unità di personale dedicata a questo tipo di funzione e impegnata soprattutto nella programmazione, nel coordinamento e nel supporto all'esercizio oggetto della gestione associata..
- nel servizio di **polizia municipale** il personale è rimasto pressoché invariato. La gestione unificata ha infatti determinato una ripartizione del tempo di lavoro più efficace ed efficiente; questo ha consentito di sopperire alla carenza di personale in tutti gli enti associati e liberare risorse per garantire un migliore controllo del territorio effettuando i servizi più disagiati (vigilanza notturna, controlli della circolazione stradale, sorveglianza nei giorni festivi e nelle situazioni di emergenza); al tempo stesso ha consentito la specializzazione del personale in quanto è stato possibile attivare, con personale dedicato e più qualificato, nuclei specifici per l'infortunistica stradale, per i controlli sull'edilizia e sull'ambiente;
- per la gestione degli interventi per l'eliminazione delle **barriere architettoniche** la migliore ripartizione del tempo di lavoro del personale si è realizzata grazie alla distinzione delle attività di mera raccolta delle istanze, svolta dai comuni, da quella di elaborazione e risposta delle stesse svolta dall'ente capofila. In tal modo, gli utenti richiedenti si possono rivolgere al proprio comune di residenza invece che recarsi in altre sedi, ma le singole strutture comunali sono state alleggerite dal peso consistente dei procedimenti in oggetto¹⁰⁰. L'attivazione della gestione associata ha dunque consentito che il

¹⁰⁰ Si tenga conto che la nuova normativa introdotta, dalla L.R. 66/03, ha assegnato ai comuni la responsabilità dell'intero procedimento, dalla ricezione delle istanze all'erogazione del contributo.

necessario interscambio con gli uffici regionali fosse portato avanti da un unico ufficio specializzato;

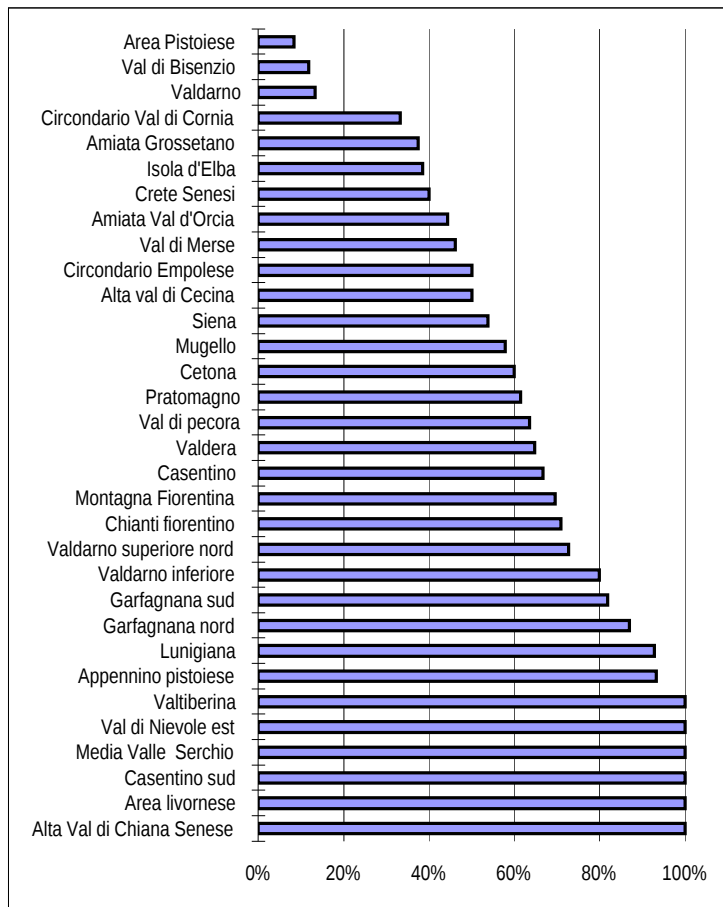
- per la gestione della “v.i.a.”, la razionalizzazione del personale è stata possibile grazie alla specializzazione e valorizzazione del personale assegnato al servizio e il conseguente svincolo del personale degli altri enti convenzionati dallo svolgimento degli adempimenti procedurali previsti dalla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

La razionalizzazione del personale ha interessato il 90% dei livelli ottimali. In particolare:

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

Grafico 4.11

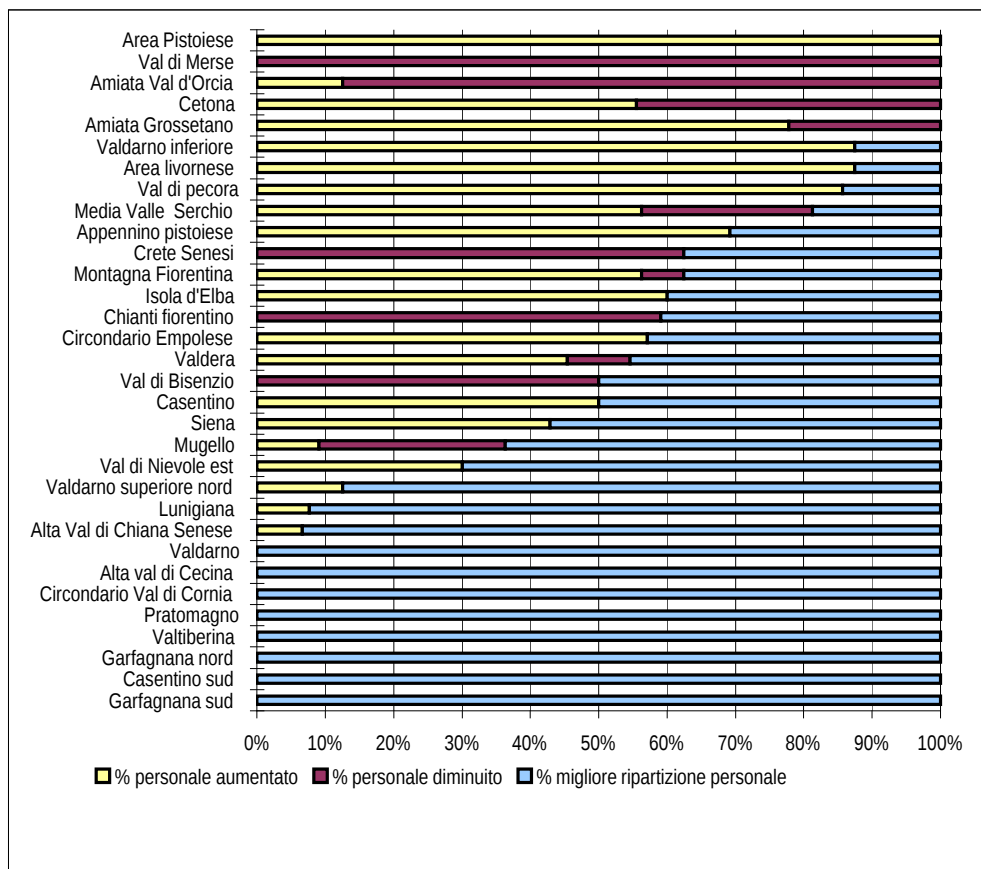
ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI E' STATA REALIZZATA LA RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE
% sul totale di quelle presenti per livello ottimale



Fonte: Irpet

Grafico 4.12

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



Fonte: Irpet

Per molti enti associati, l'avvio delle attività di gestione associata comporta un sovraccarico di lavoro che rende particolarmente complesso il processo di razionalizzazione del personale. Nell'opinione degli intervistati, i fattori che potrebbero contribuire a un migliorare la riorganizzazione degli enti sono¹⁰¹:

- *il reperimento di finanziamenti aggiuntivi* per potenziare le risorse umane e materiali degli uffici. Il problema maggiore è infatti dato dalla precarietà della situazione che rende difficile una programmazione a lungo termine delle gestioni associate: ciò è dovuto, da un parte, alla breve durata delle convenzioni che regolano i rapporti tra gli enti associati, dall'altra alla incertezza circa le risorse economiche

¹⁰¹ Hanno risposto a questa domanda 30 enti associati sui 35 esistenti.

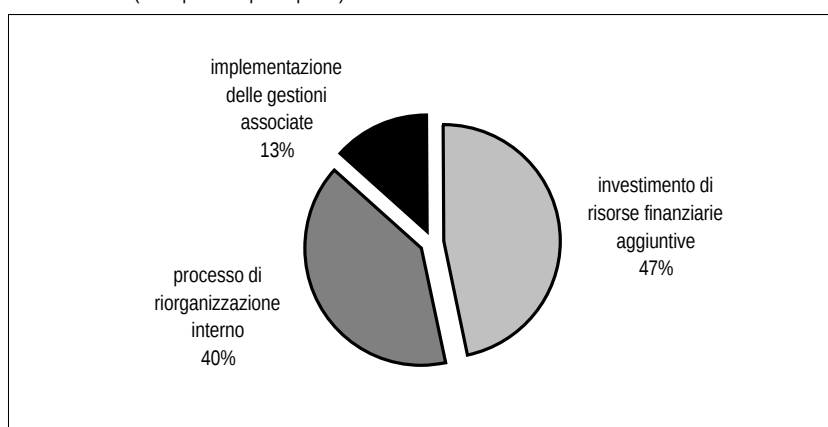
disponibili, sia quelle degli stessi enti associati che quelle regionali rivolte allo sviluppo dell'associazionismo;

- portare avanti il *processo di riorganizzazione interno*, puntando su una maggiore e migliore definizione delle competenze degli uffici e sulla professionalizzazione per area di intervento; migliorare i rapporti tra uffici associati e uffici comunali eliminando le duplicazioni delle strutture comunali;
- *espandere il numero di gestioni associate* fino a coinvolgere le competenze di un intero settore (ad esempio la gestione di tutti i servizi/funzioni inerenti l'u.p.a.).

Grafico 4.13

FATTORI DI MIGLIORAMENTO DEL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE.

% DI RISPOSTA (sono possibili più risposte)



Fonte: Irpet

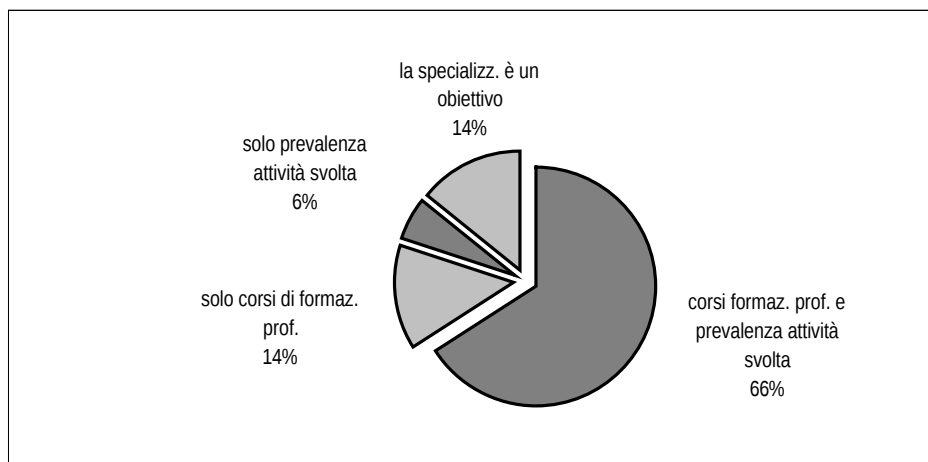
Aspetto strettamente correlato alla razionalizzazione del personale è quello della sua crescita professionale e della sua specializzazione. Come prima accennato, questi risultati sono stati realizzati attraverso:

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

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

Grafico 4.13

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



Fonte: Irpet

4.3

Lo svolgimento dei servizi/funzioni associati: gli obiettivi realizzati

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

I fattori di miglioramento auspicati potrebbero essere infatti riscontrabili:

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

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

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

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

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

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

Tabella 4.14
NUOVI SERVIZI/FUNZIONI ISTITUITI PER LIVELLO OTTIMALE

ISTITUZIONE NUOVI SERVIZI	Amiata Grossetano	Amiata Val d'Orcia	Cetona	Casentino	Colline metallifere	Crete Senesi	circondario Val di Cornia	Garfagnana nord	Lunigiana	Val di Merse	Garfagnana sud	Isola d'Elba	Media Valle del Serchio	Valtiberina	Alta Val di Chiana Senese	Appennino pistoiense	Area Pistoiese	chianti fiorentino	Chianti Senese	circondario Empolese	Colline del Fiora	Mugello	Siena	Totale
B12 catasto boschi	x		x	x	x	x		x		x													x	8
B7 catasto		x						x	x		x				x	x	x				x			8
G1 s.u.a.p.	x	x	x	x	x	x																x		7
B8 vincolo idrogeologico	x		x	x			x		x															5
H2 difensore civico comunale	x	x	x			x													x					5
A20-A21 s. informatici e telematici	x			x				x			x													4
B5 protezione civile	x												x	x										3
H3 pari opportunità	x					x												x						3
A15 URP (ufficio stampa)					x					x														2
B1 V.I.A.		x												x										2
B6 sit e cartografia	x																			x				2
H7 canili									x			x												2
H4-H5-H6 s. statistico	x												x											2
A13 controllo interno										x														1
A16 ISEE	x																							1
A5 U.P.A.: relazioni sindacali							x																	1
A6 U.P.A.: sviluppo risorse umane							x																	1
D3 educazione adulti			x																					1
F9 barriere architettoniche	x																							1
G2 turismo					x																			1
B12 catasto boschi		x										x												
Totale	11	5	5	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Fonte: Irpet

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

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

Tabella 4.15

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

SERVIZI	Amiata Grossetano	Alta Val di Chiana Senese	Appennino pistoiese	Area livornese	Colline metallifere	Montagna Fiorentina	Casentino	Crete Senesi	Mugello	Siena	Amiata Val d'orcia	Cetona	Chianti fiorentino	Chianti Senese	Colline del Fiora	Garfagnana nord	Garfagnana sud	Lunigiana	Media Valle del Serchio	Val di Bisenzio	Val di Merse	Val di Nievole est	Valdarno superiore nord	Totale n. servizi	Totale n. comuni
H2 difensore civico com.			2												3			4			5			4	14
A16 isee			3							1										2				3	6
A20-A21 s. informatici e telematici						3						3											1	3	7
G1 s.u.a.p.																6	4		1					3	11
B12 catasto boschi						6			6															2	12
D2 educazione adolescenti e giovani	5													1										2	6
D1 educazione prima infanzia	5	1																						2	6
A15 urp								1														3		2	4
A4 u.p.a.: trattamento economico	2				2																			2	4
B5 protezione		2					1																	2	3

Fonte: Irpet

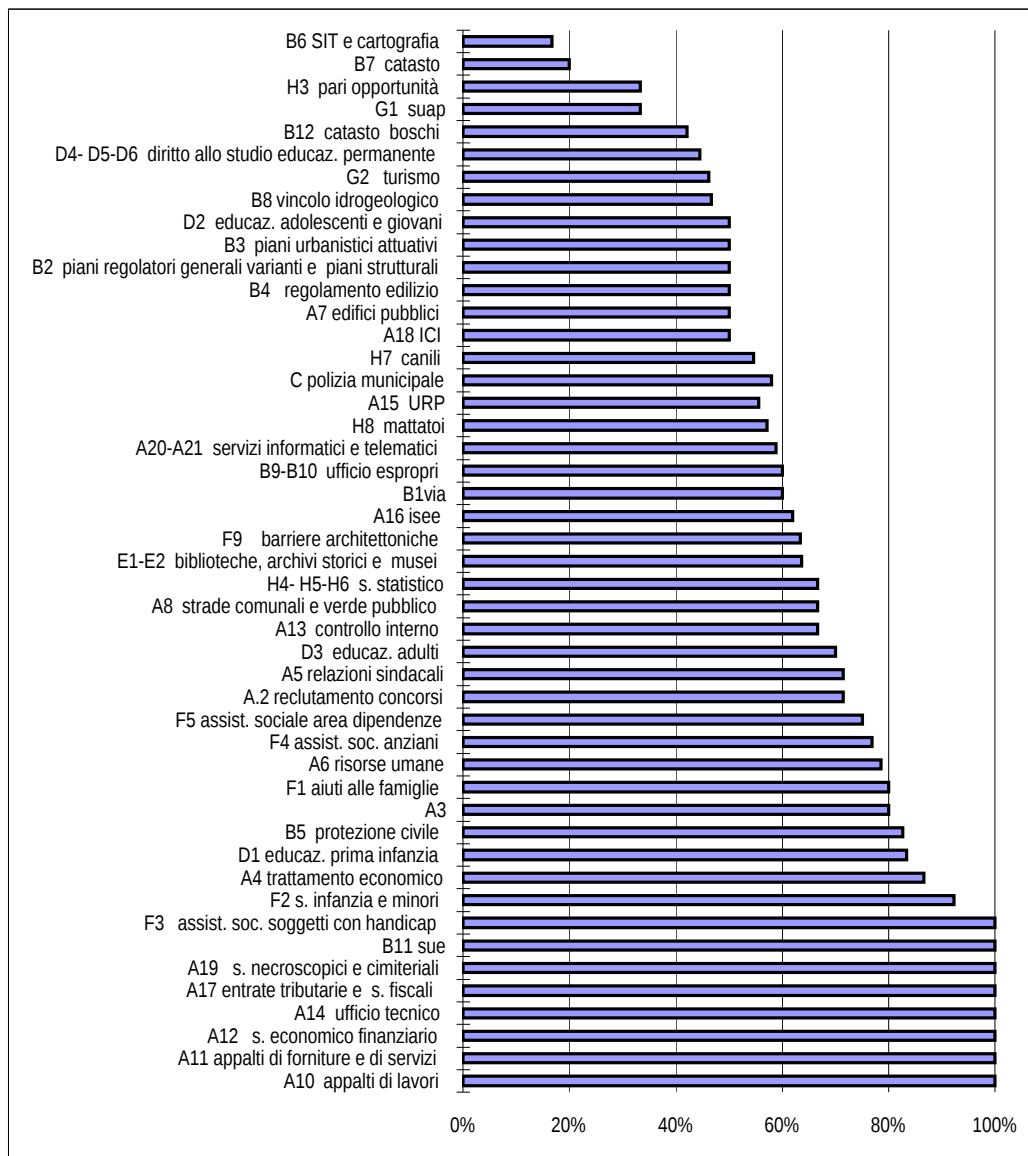
Per quanto concerne le modalità di espletamento dei servizi/funzioni associati, gli enti responsabili delle gestioni hanno espresso un giudizio di sintesi sul loro *LIVELLO QUALITATIVO*.

1. un uso più razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali;
2. una maggiore congruenza tra gli atti di indirizzo politico e le attività svolte;

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

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

Grafico 4.16
ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI SI REGISTRA UN MIGLIORAMENTO (% su totale esistenti)



Fonte: Irpet

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

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

- **protezione civile:** per il 70% di questi servizi, si registra una maggiore efficacia degli interventi (dovuta all'istituzione di una unica centrale intercomunale) e una più diffusa informazione ai cittadini;
- **polizia municipale:** per il 63% di questi servizi si segnala un miglioramento qualitativo. I benefici ottenuti sono notevoli e si possono individuare su più piani: l'uniformazione di modelli e regole interne ha consentito di dare risposte più celeri all'utenza; la più puntuale organizzazione delle attività da compiere ha permesso una migliore ripartizione del lavoro, riducendo i tempi medi per portare a termine gli accertamenti; l'ampliamento degli orari di apertura al pubblico degli uffici ha consentito una maggiore frequenza di rilascio di atti, svolgendo attività che prima erano da considerarsi eccezionali e risultavano molto impegnative anche soltanto per reperire le normative di riferimento; l'attivazione di un ufficio unico per la gestione delle sanzioni amministrative ha consentito un risparmio in termini di ore/lavoro. La novità più importante riguarda però la maggiore efficacia delle attività svolte: un problema frequente, in particolar modo per i comuni di più piccole dimensioni, è infatti dato dalla scarsità del personale operativo che non permette di assolvere in maniera continuativa e puntuale le attività di controllo e accertamento sul territorio. Con la gestione associata, la distribuzione degli agenti su un territorio più vasto non ha prodotto il paventato pericolo di sovraccaricare le poche forze disponibili con il rischio di lasciare ancora più scoperte alcune aree minori ma ha, al contrario, assicurato efficienza e continuità operativa nel settore della circolazione e della sicurezza stradale, della vigilanza del patrimonio pubblico, del presidio del territorio in generale. Come verrà precisato più avanti, sono stati potenziati i servizi che venivano svolti prima dell'avvio della gestione associata e sono stati attivati servizi che prima non venivano svolti in tutti i comuni associati. I miglioramenti sono stati ottenuti grazie alla razionalizzazione del personale che ha consentito un aumento dei turni di servizio (diurni, notturni e festivi) e una maggiore specializzazione del personale impiegato grazie alla creazione di uffici per specifiche materie (ufficio di polizia stradale e ambiente, di polizia amministrativa e annonaria, di polizia giudiziaria e dei contenziosi). Dal

punto di vista economico, un primo risultato di risparmio di risorse è già stato registrato grazie alla condivisione di dotazioni strumentali per tutti i comuni associati e alla ripartizione delle spese per i nuovi acquisti;

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

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

I problemi principali riscontrati per la gestione sono legati:

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

La razionalizzazione del personale si è avuta grazie a una turnazione unificata tale da garantire una copertura del servizio maggiore (12 ore giornaliere per circa 25/26 giorni al mese più il servizio notturno durante i mesi estivi per circa due giorni alla settimana). Inoltre, dal 2003 sono state ripartite le competenze degli addetti nei vari uffici (ufficio di polizia stradale ed ambiente, ufficio di polizia amministrativa ed annonaria, ufficio

di polizia giudiziaria ed ufficio contenzioso) che quindi si sono specializzati. Inoltre dal 2006, con l'ampliamento della gestione associata al comune di Rufina è raddoppiato il numero degli addetti al servizio senza un corrispondente raddoppio della superficie del territorio interessato (da 1/44 kmq a 1/24,27) e del numero complessivo degli abitanti, cosicché il rapporto vigile/abitante è passato da 1/1640 a 1/1290. La situazione antecedente l'attivazione della gestione associata vedeva un numero di addetti ai singoli servizi di polizia municipale alquanto limitati per singolo ente (3 per Dicomano, 1 per Londa, 1 per San Godenzo) tale da creare difficoltà nello svolgimento delle competenze ordinarie.

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

Grazie alla gestione associata è stato possibile avviare nuovi interventi, sono stati attivati interventi che precedentemente, dati i numeri limitati di addetti dei singoli enti, non era stato possibile attivare o che erano attivati soltanto nel comune più grande, (Dicomano). In particolare: 1. i servizi di educazione stradale, che venivano svolti in parte a Dicomano e Pelago ed erano assenti a Londa e San Godenzo. In seguito all'entrata in vigore del certificato di idoneità alla guida dei ciclomotori il servizio associato ha assegnato due operatori per lo svolgimento dei corsi di formazione propedeutici al rilascio del certificato di idoneità suddetto; 2. i servizi notturni, data la presenza di un solo agente a Londa e San Godenzo non si svolgevano, mentre a Dicomano e Pelago si svolgevano in maniera ridotta. Dall'attivazione della gestione associata la polizia municipale garantisce la propria presenza in orario 20.00-24.00 durante i mesi estivi per circa due giorni alla settimana; 3. i posti di controllo: la gestione associata ha consentito di effettuare nuovi interventi nei quali è necessario impiegare un minimo di due operatori, cioè per il rilevamento delle violazioni al codice della strada e per il rilevamento delle violazioni inerenti alla velocità (questo servizio veniva già svolto nei tre comuni prima della gestione

associata ma nel caso di Londa e San Godenzo (1 operatore ciascuno) non vi era la possibilità di effettuare la contestazione immediata ritenuta dalla giurisprudenza, essenziale per la validità del verbale) e non possedevano apparecchiature autovelox ed erano costretti ad utilizzare quelle di Dicomano, con evidenti difficoltà nell'organizzazione del servizio. 4. svolgimento di una turnazione adeguata per lo svolgimento di un idoneo servizio: prima della gestione associata Dicomano garantiva 12/13 rientri pomeridiani al mese mentre negli altri due comuni con un solo operatore, i rientri erano circa 8 al mese. Con la gestione associata è coperto un turno minimo di 12 ore giornaliere per circa 25/26 giorni al mese. Inoltre, sono stati potenziati i servizi festivi; 5. gestione informatizzata del Codice della Strada grazie all'acquisto di un software mentre prima della gestione associata si utilizzava un semplice database; 6. attivazione del collegamento con il Dipartimento dei trasporti terrestri: non era disponibile a Londa e San Godendo; 7. servizio di pronto intervento: il servizio associato, in ragione dell'ampliamento della copertura dei turni di servizio, ha consentito una maggiore presenza: viene gestito sempre almeno da una pattuglia, oltre ad una pattuglia di supporto sempre disponibile. A Dicomano veniva già svolto mentre Londa e San Godendo e Pelago lo svolgevano soltanto in parte.

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

supporto di un'unica centrale operativa, con operatore fisso in tutti i turni, e con personale misto per i controlli di polizia commerciale, attività di polizia specialistica svolta da un apposito nucleo che non esisteva prima a Pelago.

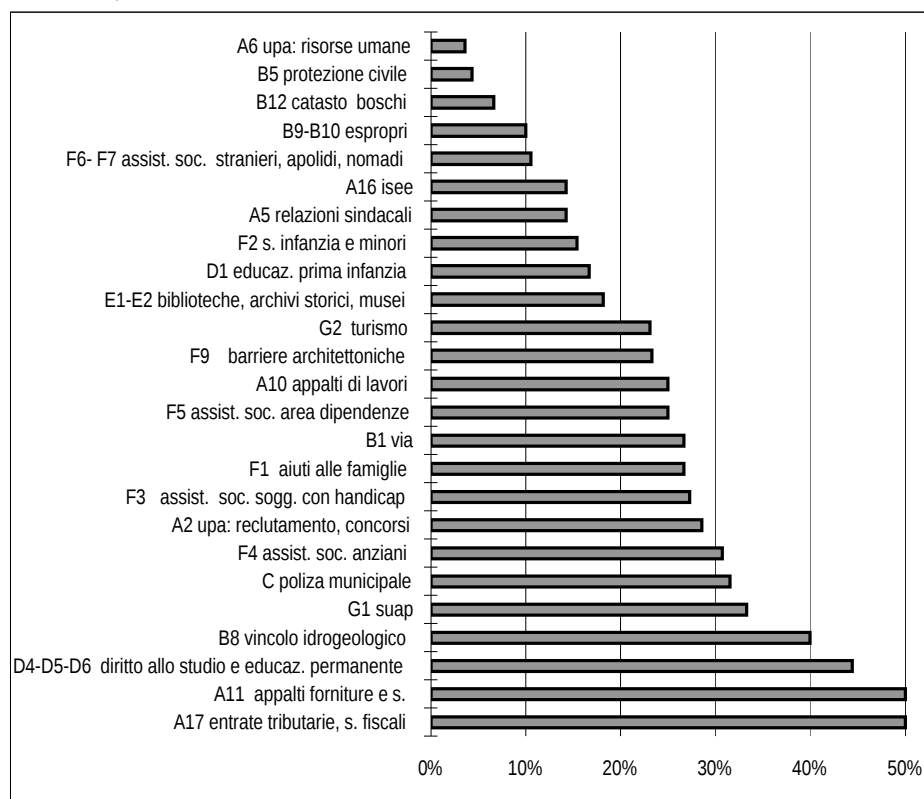
- **servizi sociali:** i benefici consistono in una maggiore organicità degli interventi che ha permesso di dare un risposta più capillare e mirata alle esigenze dei cittadini garantendo una maggiore uniformità del trattamento e delle procedure di accesso. La gestione associata ha garantito nei comuni più piccoli lo stesso livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni di quelli più grandi. Come verrà precisato più avanti, un altro rilevante beneficio è l'attuazione di nuovi interventi e iniziative sociali, in special modo a vantaggio dei comuni più piccoli. In particolare, per il servizio "abbattimento delle barriere architettoniche" l'avvio della gestione associata ha coinciso, per molti enti associati, con l'entrata in vigore della L.R. 66/03 che ha modificato le modalità di erogazione dei contributi rispetto alla precedente L.R. 13/89. In particolare la costituzione di un'unica commissione tecnica per livello ottimale che valuta la congruità degli interventi con la tipologia di disabilità ha permesso di ridurre fortemente i tempi medi di espletamento dei procedimenti di concessione dei contributi;
- **u.p.a.:** è il settore nel quale si è apprezzata una maggiore semplificazione dei procedimenti amministrativi e una maggiore efficacia delle procedure, significativa per i servizi di trattamento economico e giuridico del personale per oltre il 60% di quelli complessivamente gestiti in forma associata. In particolare, si è avuta una razionalizzazione delle procedure per l'organizzazione di concorsi per la selezione del personale e per le relative assunzioni grazie alla predisposizione di una graduatoria unica a livello comprensoriale. La condivisione di un piano formativo valido per tutto il territorio associato ha reso possibile un incremento consistente dell'offerta formativa garantendone la continuità nel tempo indipendentemente dalle capacità organizzative e finanziarie del singolo ente;
- **servizio associato delle entrate tributarie e servizi fiscali:** per il 75% dei livelli ottimali che gestiscono questi servizi in forma associata i miglioramenti qualitativi sono apprezzabili nella maggiore specializzazione degli operatori, nell'uniformazione dei regolamenti e della modulistica dei tributi comunali, e nell'integrazione delle banche

dati. In tal modo, per un servizio tributario su due si è avuta una riduzione del numero di accertamenti soggetti a contenzioso e degli annullamenti e una migliore gestione del servizio di ricevimento dei contribuenti con conseguente diminuzione dei tempi di attesa;

- **servizi statistici:** per il 67% dei casi il miglioramento è dovuto alla maggiore uniformità nell'elaborazione dei dati;
- **u.r.p.:** per il 56% delle gestioni associatesi registra un migliore espletamento della funzione a vantaggio di tutti gli utenti grazie a un allargamento della base-dati territoriale;
- **servizio associato per la “v.i.a.”:** per circa un servizio su due si è avuto un incremento qualitativo, grazie alla maggiore specializzazione del personale e soprattutto alla soppressione dell'inutile duplicazione delle pratiche per i procedimenti particolarmente complessi che coinvolgevano gli uffici di più comuni;
- **gestione del vincolo idrogeologico:** per il 40% degli esercizi associati valgono le stesse considerazioni viste in relazione alla “v.i.a.”;
- **gestione del s.u.a.p.** per il 33% dei casi, la gestione associata ha reso il s.u.a.p. un punto di riferimento essenziale per lo sviluppo economico di tutto il territorio mentre il livello dimensionale dei singoli enti non era in grado di favorire l'instaurarsi dei rapporti tra le imprese, la pubblica amministrazione e i cittadini. La gestione associata assicura la presenza costante di un unico interlocutore per tutto il territorio associato al quale richiedere ogni informazione su atti documenti e procedimenti e sui servizi offerti garantendo per il 33% dei servizi associati una maggiore qualità;
- **funzioni in materia di turismo:** l'incremento della qualità riguarda, nel 38% delle gestioni associate, la maggiore efficacia delle politiche di promozione delle attività turistiche nel territorio associato.

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

Grafico 4.17
 ESPERIENZE ASSOCIATIVE IN CUI E' STATA REALIZZATA UNA RIDUZIONE TEMPI MEDI DI ESPLETAMENTO
 DELLE PRATICHE
 % su totale di quelle realizzate



Fonte: Irpet

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

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

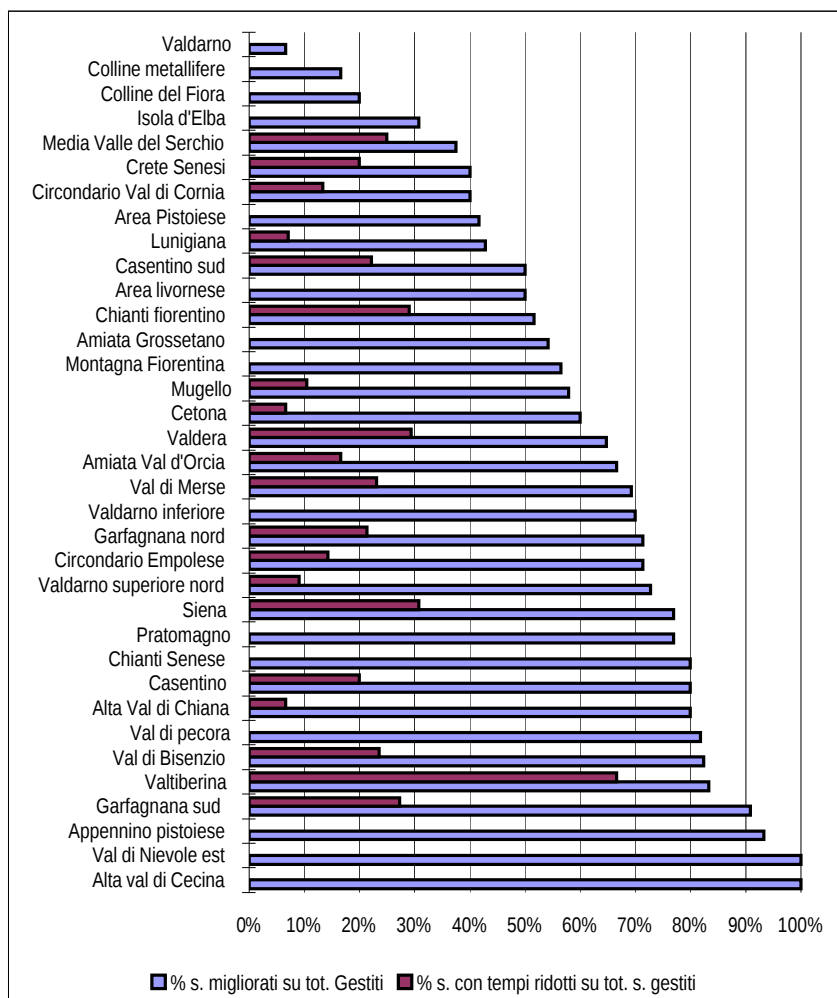
Complessivamente:

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

- il 57% ha ridotto i tempi medi dei propri servizi/funzioni: in particolare la Valtiberina (67% dei propri servizi/funzioni).

Grafico 4.18

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



Fonte: Irpet

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

- a) carenze strutturali in termini di risorse economiche o di professionalizzazione degli addetti;
- b) brevità del periodo intercorso dall'avvio della gestione associata; spesso infatti le esperienze si riferiscono a servizi di nuova attivazione;

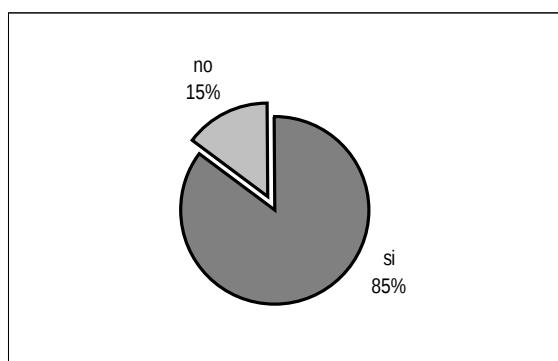
c) limitato livello di attivazione dell'ufficio oggetto di esercizio associato; questo rende difficili le valutazioni qualitative (ad esempio per la "v.i.a." il numero di pratiche trattate risulta in molti enti basso o pari a zero).

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

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

Per quanto riguarda la prima ipotesi (*ATTIVAZIONE DI NUOVI INTERVENTI E INIZIATIVE*), l'83% degli enti associati ha istituito nuove attività nel livello ottimale; in particolare, la Valtiberina e la Montagna Fiorentina ne hanno istituito 11 e la Valdera 10 (*vedi tab. 44 in appendice*).

Grafico 4.19
ENTI CHE HANNO ISTITUITO NUOVE ATTIVITÀ E INIZIATIVE



Fonte: Irpet

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

- la **formazione del personale**: con l'avvio della gestione associata dell'u.p.a. oltre la metà dei livelli ottimali ha provveduto a predisporre un piano per la formazione mentre prima questo non esisteva o veniva

predisposto saltuariamente. Grazie ai nuovi piani sono stati attivati corsi tematici più mirati alle esigenze formative del personale;

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

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

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

Grafico 4.20

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

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

Fonte: Irpet

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 4.21

FINANZIAMENTI AI QUALI GLI ENTI ASSOCIATI HANNO ATTINTO

	Alta Val di Cecina	Amiata Val d'Orcia	Amiata Grossetano	Casentino	Cetona	circondario Empolese	Colline metallifere	Crete Senesi	Garfagnana nord	Garfagnana sud	Media Valle del Serchio	Montagna Fiorentina	Val di Bisenzio	Val di Merse	Val di Nievole est	Val di pecora	Valdarno inferiore	Valdera	Valtiberina
u.p.a.: sviluppo risorse umane	Bandi Por Ob. 3 Mis. D2				Bandi Por Ob. 3 Mis. D2			x	x		Bandi Por Ob. 3 Mis. D2							accesso a varie misure FSE	
A20-A21 s. informatici e telematici				x		PROGETTI REGIONALI DI PARTECIPAZIONE A BANDI NAZIONALI QUALI FOREGOV E TOSCANA-IN-TV	x				Fondi Delib. CIPE 17/03 n. 19 e 20/04							Fondi Delib. CIPE 17/03 n. 19 e 20/04; finanziamenti regionali e-government-finanziamenti integrativi	
B6 sit e cartografia						PROGETTI NAZIONALI: INTERGEO-SIGMATER; PROGETTI REGIONALI: ITENET													
D s. educativi		x			Bando Por. Ob. 3 Mis. C4														
F1 aiuti alle famiglie																			finanziamenti provinciali
F4 assist. soc. anziani																			
F2 s. infanzia e minori																			finanziamenti provinciali; finanziamenti di Area Vasta
F6-F7 assist. soc. stranieri, apolidi, nomadi			x														misura comunitaria EQUAL II-progetto RAIL -fase II-soggetto partner		finanziamenti provinciali
G1 s.u.a.p.		x	x				x			x									

Fonte: Irpet

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

A tale proposito è emerso che:

- circa un ente associato su due ha provveduto a elaborare indicatori di monitoraggio¹⁰² e, in alcuni casi, sono stati prodotti report sulla base delle indagini compiute (l'Amiata Val d'Orcia e la Val di Pecora vi hanno provveduto per tutti servizi/funzioni gestiti);
- tra gli enti che hanno elaborato report, il 41% l'ha fatto per tutti i servizi/funzioni gestiti;
- altri enti associati hanno invece prodotto report di monitoraggio che sono stati presentati alle relative conferenze dei sindaci ma senza ricorrere all'utilizzo di specifici indicatori (è il caso del Casentino sud e del circondario empoiese).

Tabella 4.22

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

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

¹⁰² Non hanno elaborato indicatori di monitoraggio: l'Alta Val di Cecina, l'Area Pistoiese, il Casentino sud, il Cetona, il circondario Empoiese, il Chianti fiorentino, il Chianti Senese, il circondario Val di Cornia, le Colline metallifere, la Garfagnana nord, la Garfagnana sud, l'Isola d'Elba, la Lunigiana, la Media Valle del Serchio, il Pratomagno, Siena, il Valdarno inferiore.

Tabella 4.22 segue

B5 protezione civile	x	x	x	x	x												
B12 catasto boschi	x	x	x	x	x				x								
B1 v.i.a.		x			x												
B8 vincolo idrogeologico	x	x	x		x				x						x		
B7 catasto	x	x															
B4 regolamento edilizio																	
C polizia locale	x	x		x				x		x	x+x						
D3 educaz. adulti							x	x						x			
D2 educaz. adolescenti e giovani						x	x	x	x								
D1 educazione prima infanzia	x							x	x								
D4, D5 e D6. diritto allo studio e per l'educazione permanente	x			x				x			x						
E1-E2 biblioteche, archivi storici, musei	x			x				x	x								
F9 barriere architettoniche	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x						
F1 aiuti alle famiglie			x	x		x	x		x		x	x					
F4 assist. soc. anziani			x			x	x		x	x							
F2 s. infanzia e minori			x			x	x		x	x	x	x					
F3 assist. soc. soggetti con handicap			x			x	x		x	x	x	x					
F6-F7 assist. soc. stranieri, apolidi, nomadi			x			x	x	x	x	x	x	x					
F5 assist. soc. dipendenze						x			x		x	x					
G1 s.u.a.p.		x	x	x				x	x	x					x	x	
G2 turismo		x	x	x					x								
H1 ufficio unico	x	x		x	x		x	x									
H2 difensore civico com.		x		x	x				x					x			
H7 canili		x	x				x										
H3 pari opportunità		x	x	x										x			
H4-H5-H6 s. statistico	x			x	x			x	x								
totale servizi	15	18	15	20	13	8	11	15	17	9	10	5	3	3	2	1	1
% di s.f. per i quali sono stati elaborati indicatori su tot s.f. gestiti	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	88%	71%	47%	43%	42%	30%	20%	20%	9%	6%

Fonte: Irpet

4.4

Considerazioni conclusive

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

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

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

E' pertanto possibile fare alcune prime valutazioni, fermo restando che si tratta di un processo ancora in fase di avviamento, sia dal lato normativo sia dal punto di vista più strettamente operativo. Sul piano generale alcuni

importanti “punti di forza” delle esperienze avviate possono essere riferiti a quanto segue:

1. *sono aggregazioni stabili*: gli enti associati fino ad oggi hanno dimostrato di poter garantire una certa solidità. E’ interessante notare infatti come nessuno dei livelli ottimali attivati dal 2002 abbia dovuto affrontare crisi risolutive delle esperienze. Si sono semmai verificati alcuni aggiustamenti relativi a specifiche attività oppure la necessità di modificare la composizione dei livelli ottimali (inserimento di comuni prima esterni o passaggi verso livelli ottimali confinanti). La loro stabilità è favorita anche alla scelta di uno strumento flessibile come la convenzione. Questa infatti, non facendo nascere un nuovo soggetto giuridico, si configura come strumento agile e poco oneroso.
2. *sono multifunzionali*: gli enti associati hanno dimostrato capacità di gestire svariate tipologie di servizi /funzioni (rispetto alle 64, previste dalla normativa, soltanto 3 non sono gestiti in nessun livello ottimale). Si tratta in buona parte di servizi indispensabili (72%) ma è molto diffusa anche la gestione di servizi sociali ed educativi.
3. *si sono dimostrate versatili* nel superare le problematiche insorte nella fase di attivazione delle gestioni associate. Con la gestione associata gli enti locali hanno dovuto rimettersi in discussione, rivedere la propria riorganizzazione, rispondere alla necessità di modificare proprie prassi e procedure consolidate nel tempo, fare i conti con i timori di perdere la propria identità locale.

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

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

Non sono state riscontrate differenze significative tra enti associati. Se è vero che ciascuno è di fronte ad esigenze diverse, ha incontrato specifiche criticità e può vantare la realizzazione di specifici benefici dalle gestioni associative, resta il fatto che, tranne in pochissimi casi in cui la gestione associata è stata fallimentare al punto di determinare la revoca dei contributi, gli enti locali hanno saputo trovare in base alle proprie risorse soluzioni adeguate di riorganizzazione (*vedi tab. 47 in appendice*).

- *Principali criticità*

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

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

In sintesi:

- Il 71% degli enti lamenta **carenze di tipo strutturale** (carenza di personale, di risorse economiche, di struttura varie);
- il 49% criticità relative alla **costituzione degli enti associati** (dovute al carico di lavoro e al costo che la nuova organizzazione comporta); in particolare, gli enti associati sottolineano la necessità di una maggiore semplificazione degli atti di attivazione delle gestioni associate per consentire che tutte le risorse, umane e finanziarie, possano dedicarsi alle gestioni piuttosto che alle attività collaterali (rendicontazioni, riunioni, studi, relazioni);

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

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

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

- *Aspetti positivi*

1. **L'elevato livello di programmazione e regolamentazione dei servizi/funzioni raggiunto**. Il primo sforzo richiesto agli enti associati dalla nuova forma associata consisteva nel riorganizzare i propri servizi/funzioni prima gestiti separatamente. L'80% degli enti associati ha provveduto a pianificare la programmazione per tutti o per alcuni

servizi/funzioni. Per circa il 90% dei servizi/funzioni è stata predisposta una regolamentazione unitaria per tutto il livello ottimale, soprattutto nell'ambito dell'amministrazione generale e nell'area sociale (circa il 43% di servizi/funzioni per ogni ente associato).

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 4.22
SCHEMA RIASSUNTIVO CRITICITA' -BENEFICI RISCONTRATI DAGLI ENTI ASSOCIATI

CRITICITA'	BENEFICI
1) DIFFICOLTÀ ORGANIZZATIVE INIZIALI: • DI CARATTERE STRUTTURALE • NELLA FASE DI COSTITUZIONE DEGLI ENTI ASSOCIATI • DI COMUNICAZIONE • CULTURALI • DI INDIRIZZO POLITICO	1) LIVELLO SODDISFACENTE DI PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE DELLE GESTIONI ASSOCIATE
	2) PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE (NON COMPLETO)
	3) MAGGIORE SPECIALIZZAZIONE DEL PERSONALE.
	4) AMPLIAMENTO DELL'OFFERTA DI SERVIZI/FUNZIONI.
	5) AMPLIAMENTO DELLE INTERVENTI E INIZIATIVE AFFERENTI I SERVIZI/FUNZIONI.
	6) MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI/FUNZIONI.
	7) RIDUZIONE DEI TEMPI MEDI DI ESPLETAMENTO DELLE PRATICHE.

Fonte: Irpet

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

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

Questi aspetti dovranno pertanto essere ancora affrontati nei prossimi anni.

NUOVE ATTIVITA' ISTITUITE NEI LIVELLI OTTIMALI

[illegible]

[illegible]

[illegible]