

***Indagine sullo stato delle gestioni associate e sulla propensione
all'integrazione di area vasta nel territorio provinciale pisano***

Realizzata per conto della Provincia di Pisa

Direzione scientifica Paolo Carrozza e Fabiano Corsini

Team di ricerca: Cristina Napoli, Valentina Scaramelli, Claudia Vincenti

Rapporto elaborato e redatto da Cristina Napoli

Pisa, gennaio 2010

Premessa

Il lavoro che la Scuola Superiore Sant'Anna e Reform srl ci consegnano appartiene ad una tipologia di documenti che nel lavoro delle nostre amministrazioni è piuttosto inconsueta; non si tratta di un rapporto conclusivo di una ricerca su dati strutturati, e neppure di un lavoro di marketing o di costruzione di scenari predittivi. Scopo dell'intervento, così come la Provincia e l'Assessorato che si occupa del supporto ai comuni lo avevano pensato, era quello di indagare sullo stato di attuazione delle norme che promuovono la coesione istituzionale, a livello infraprovinciale, per rilevare ed esplicitare modelli interpretativi, idee guida, paradigmi operativi utili, in grado di facilitare il lavoro di amministratori e soggetti comunque chiamati a cimentarsi in un contesto istituzionale che è interessato a modificazioni anche profonde, delle quali rischiano di non essere sufficientemente chiari i possibili esiti in ragione delle diverse opportunità.

Tra i risultati del lavoro svolto vanno contemplate le occasioni di riflessione e confronto, con i singoli "testimoni privilegiati" (nelle interviste individuali) o con il focus group. Il rapporto è realizzato in funzione di utilizzi successivi, per approfondimenti del dibattito, che tengano conto della evoluzione del quadro normativo, particolarmente degli esiti del pacchetto di riordino istituzionale riconducibile ai due temi – in verità coniati dalla stampa e non dal legislatore - "federalismo" e "codice delle autonomie".

Quello che presentiamo è dunque materiale d'uso, speriamo utile a sostenere un più generale programma-progetto della Amministrazione Provinciale di Pisa, finalizzato a far crescere la cooperazione istituzionale, l'azione concertata dei soggetti della funzione pubblica locale a sostegno dello sviluppo, perchè la coesione istituzionale e la coesione sociale si saldino nel disegno di una democrazia partecipata e compiuta.

In questi mesi la "questione della Provincia" è una tra quelle che animano il dibattito politico ed istituzionale; arricchire una discussione che rischia di svolgersi prevalentemente attorno a paradigmi generali con l'attenzione a una concreta fenomenologia e alle riflessioni che si sviluppano nelle concrete esperienze, nella vita degli enti, può forse essere utile a parlare del ruolo della Provincia liberandosi di schemi dottrinari o ideologici preconfezionati.

Nicola Landucci,

assessore provinciale per la innovazione amministrativa ed il supporto ai Comuni.

1. Introduzione storico-normativa.

1.1. *L'associazionismo comunale in Italia (origine, evoluzione e normativa di riferimento).*

Storicamente l'esigenza dei comuni di organizzarsi a livello sovra comunale si ricollega alla necessità di contemperare due realtà apparentemente contrapposte: le difficoltà derivanti dall'integrazione urbana verso le città di maggiori dimensioni e l'eccessiva frantumazione dei comuni ed è evidente, in entrambi i casi, come l'obiettivo sia da individuarsi nel bisogno di creare un «momento ottimale della gestione degli apparati preposti ai servizi»¹, il quale non può se non collocarsi ad un livello intermedio tra quello regionale e quello comunale.

Tuttavia, l'ente provinciale di governo, sin dagli albori del dibattito circa la creazione del suddetto livello intermedio, non è stato ritenuto idoneo ad assolvere tale funzione e ciò fondamentalmente per una motivazione di origine storica: la circostanza per cui esso non sia nato come momento di autogoverno locale, bensì come di decentramento amministrativo del potere statale². L'articolazione sul territorio degli uffici statali, infatti, avveniva su base provinciale, disegnando confini geografici fondati sull'articolazione che gli uffici pubblici avevano assunto sul territorio, non anche su ragioni di particolare unità socio-culturale delle popolazioni insistenti sui territori medesimi.

Se questa era la situazione sino alla vigenza dello Statuto albertino, con l'avvento delle Regioni ad opera della Costituzione repubblicana le Province perdono quel sia pur minimo peso rivestito nelle realtà locali, adombrate, è noto, da un rinnovato centralismo, questa volta però, regionale.

In tale contesto, pertanto, non sorprende come alla mancata riduzione del numero dei comuni italiani, superiori alle 8100 unità, si sia cercato di porre rimedio attraverso la diffusione di una cultura dell'aggregazione tra i

¹ Cfr F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Volume I, Parte generale, Torino, Giappichelli, 2005, p. 337.

² Originariamente, infatti, ripercorrendo il modello napoleonico, a capo della Provincia vi era un *prefetto*, avente compiti di rappresentanza dello Stato a livello locale e potere di indirizzo e controllo nei confronti degli enti locali. Sino all'entrata in vigore della legge n. 5865 del 1883 i consigli provinciali risultavano presieduti proprio dai prefetti.

comuni stessi, in tal modo evitando di favorire lo sviluppo dell'unico ente potenzialmente capace di superare il localismo municipale: la Provincia, di cui si propone, ora come allora, persino l'abolizione.

Inizialmente, lo **strumento** più idoneo nella prospettiva dell'aggregazione comunale è apparso quello **consortile**, la cui disciplina era contenuta nell'art. 156 del Testo Unico del 1934 dove si prevedeva che «*i comuni e la provincia possono riunirsi in consorzio per provvedere a determinati servizi o opere di comune interesse*».

Il consorzio nasce con carattere fondamentalmente monofunzionale, di tal che vengono a crearsi numerosi enti diversificati per ambiti territoriali e funzioni, i quali hanno dato luogo nelle varie regioni ad esperienze assai differenti.

Con la legge n. 142 del 1990 le forme associative vengono tipizzate – oltre alle convenzioni e agli accordi di programma - in tre categorie, consorzi, unioni di comuni e comunità montane, le quali ricevono nuova linfa dal favor che all'aggregazione deriva dalla l. n. 59 del 1997 e dal successivo d.lgs. n. 112 del 1998. Quest'ultimo, infatti, ha affidato alle regioni il compito di individuare, tramite concertazione con le rappresentanze locali, i “**livelli ottimali**” di esercizio delle funzioni stesse. All'interno della previsione regionale, poi, i Comuni sono chiamati ad esercitare le funzioni in forma associata, individuando in piena autonomia soggetti, forme e metodi ai fini del raggiungimento dei contributi e degli incentivi cui è chiamata a corrispondere la Regione³.

Attualmente il Testo Unico degli enti locali, **d.lgs. n. 267 del 2000**, disciplina, al Capo V del Titolo II, le forme associative e di cooperazione tra enti locali e tra queste sono ricomprese:

- la **convenzione**;
- i **consorzi**;
- le **unioni di comuni**;
- gli **accordi di programma**.

Nel nuovo disegno costituzionale il tema dell'associazionismo e della cooperazione tra comuni è ritenuto centrale nel sistema delle autonomie

³ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 65 ss.

locali⁴: i principi costituzionali che entrano in gioco non possono che essere quelli di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**, costituzionalizzati, ad opera della **legge cost. n. 3 del 2001**, all'art. **118**, c. 1. Ed in particolare, è il principio di adeguatezza ad essere ritenuto inscindibile dall'intercomunalità: a questo riguardo ad es. l'art. 13 del TUEL, di apertura alle norme dedicate all'ente comunale, dispone che «...*Il Comune per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri Comuni*». Sin dalla fine degli anni novanta, del resto, nella legislazione nazionale iniziava ad affermarsi il principio secondo cui la gestione in forma associata potesse essere un elemento strutturale nell'esercizio delle funzioni da parte degli enti locali, che cioè possono dimostrare la loro adeguatezza ai fini dello svolgimento delle funzioni amministrative non soltanto singolarmente considerati, ma anche mediante le proprie forme associative. L'associazionismo, in definitiva, sviluppando l'adeguatezza organizzativa dei Comuni, specialmente dei Comuni più piccoli, crea in definitiva le condizioni per realizzare la sussidiarietà istituzionale, per far sì che l'intero sistema dei Comuni sia in grado di assicurare l'esercizio delle funzioni.

Particolare attenzione è dedicata all'argomento dalla legge n. 131 del 2003, cd legge La Loggia, di attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione: tra i principi e criteri direttivi indicati al Governo per l'allocatione delle funzioni fondamentali, infatti, si afferma l'esigenza di una gestione ottimale «*anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni*» (art. 2, c. 4, lett. c)).

1.2. *L'associazionismo comunale in Toscana.*

La Regione Toscana si è sin da subito contraddistinta in questo settore, riuscendo a fungere, da un lato, come stimolo allo stesso legislatore statale⁵ e, dall'altro lato, da esempio per le altre autonomie regionali⁶.

⁴ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 66 ss.

⁵ Le prime leggi regionali in tal senso risalgono addirittura al 1979, la n. 37 ed al 1982, la n. 76, per la cui analisi si rimanda a S. BINDI, *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)*, pubblicazione a cura dell' IRPET, Firenze, 2005, p. 7 ss.

⁶ Per una panoramica sulle altre esperienze regionali v. R. FILIPPINI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in

La Regione Toscana promuove e sostiene l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali ed a tal fine ha approvato la **l.r. n. 40 del 2001**, recante «**Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni**», la quale ha dato luogo ad un sistema stabile di contributi a sostegno dell'esercizio associato di funzioni e servizi. Accogliendo talune indicazioni provenienti dalla legge statale, la Regione ha approvato un Programma di riordino territoriale, e successivamente ha promosso la regionalizzazione dei fondi che il Ministero dell'Interno già erogava a Comunità montane ed Unioni di Comuni.

La legge n. 40 del 2001 è una legge per l'incentivazione ed in questo senso essa non determina in capo agli enti locali alcun obbligo a svolgere funzioni in forma associata, né divieti ad esercitare forme di associazione o collaborazione tra i Comuni al di fuori delle norme per l'incentivazione. Essa, assieme alla relativa normativa di attuazione, infatti, delineano le condizioni ed i requisiti per l'accesso ai contributi, individuando a tal fine quelle forme associative che risultano idonee a garantire integrazione tra i Comuni, e definendo gli elementi essenziali che devono essere contenuti negli atti associativi per poter accedere agli incentivi.

L'ambito territoriale di riferimento per le finalità della legge 40 è costituito dai **livelli ottimali**⁷.

L'incentivazione può essere concessa là dove due o più Comuni svolgano congiuntamente le proprie funzioni⁸ ed avviene in una delle seguenti **modalità**:

Le istituzioni del federalismo, 2008, p. 341 ss. Suggestioni per le future leggi statali e regionali a riguardo possono trovarsi in L. IZZI, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 377 ss.

⁷ Ai sensi degli articoli 3 e 5, i Comuni aventi popolazione inferiore a 10.000 abitanti hanno l'obbligo di definire un proprio livello ottimale, la cui dimensione demografica complessiva non può essere di norma inferiore a 10 mila abitanti. Sono attualmente individuati 50 livelli ottimali per l'esercizio associato, nella stragrande maggioranza proposti dagli stessi Comuni partecipanti. È da dire tuttavia che là dove preesistevano enti comprensoriali, i Comuni hanno generalmente tenuto conto dell'ambito territoriale di tali enti, per cui spesso i livelli ottimali coincidono con gli ambiti di Comunità montane o circondari. I Comuni possono in qualsiasi momento richiedere di modificare il loro livello ottimale, ovvero di inserirsi in livelli ottimali esistenti, o crearne di nuovi: ovviamente il procedimento di modifica dovrà tenere conto del consenso degli altri Comuni interessati.

- una convenzione che comporti la delega di tali funzioni o servizi ad uno dei Comuni medesimi, ovvero la costituzione un ufficio comune incardinato presso uno di essi;
- una convenzione che comporti la delega, ovvero la costituzione di ufficio comune, presso una Comunità Montana od un Circondario;
- una Unione di Comuni, che eserciti una pluralità di funzioni o servizi;
- un consorzio tra i Comuni.

E' possibile che gli stessi Comuni di un livello ottimale attivino diverse gestioni associate, ciascuna con una diversa forma associativa.

L'incentivazione è ammessa unicamente per l'esercizio associato di quelle funzioni e di quei servizi comunali, che sono inseriti nell'allegato C al Programma di riordino territoriale. A ciascuna funzione o servizio è attribuito un punteggio, compreso tra 1 e 3, determinato sulla base di una valutazione che tiene conto del grado di integrazione di competenze, strutture e risorse che la gestione associata comporta. L'allegato C elenca pertanto 64 possibili gestioni associate incentivabili, suddivise in 8 aree tematiche, che riguardano un ampio spettro di funzioni e servizi di competenza comunale: dai servizi generali di amministrazione alle funzioni in materia sociale, allo sviluppo economico ecc.

Il modello base è l'unico che consente di pervenire al **contributo forfetario iniziale**, quando si raggiunge un "livello minimo di integrazione", che si può conseguire avendo attivato 8 gestioni associate, o un'area tematica di funzioni (ad es. in materia di gestione del personale, o governo del territorio), e sono affidate alla responsabilità di un unico ente. Esso dipende dal numero di gestioni associate e dal numero di comuni facenti parte del livello ottimale; può andare quindi da un minimo di 70.000 euro a un max di 300.000 euro.

Per gli **anni successivi** è, invece, corrisposto un contributo annuale di entità variabile, derivante dallo stanziamento annuale di bilancio tra

⁸ Non sono comunque ammesse a beneficiare dei contributi le forme associative obbligatorie di cui all'articolo 30, comma 3 (convenzioni obbligatorie) e all'articolo 31, comma 7 (consorzi obbligatorie) del decreto legislativo n. 267/2000.

tutte le gestioni associate esistenti. Ciascuna gestione associata ha un coefficiente, che tiene conto del numero di comuni coinvolti, della loro densità abitativa, della forma associativa di gestione, e da ulteriori premialità che cercano di cogliere alcune caratteristiche particolarmente significative. La normativa prevede, tuttavia, che l'incentivazione, nella forma del contributo annuale, possa essere conseguita anche in situazioni diverse, ed anche non rispettando il livello ottimale, seppure per un massimo di 5 punti. 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.

Ai fini dell'incentivazione, la gestione associata deve essere effettivamente attivata ed operante; nel momento in cui viene presentata la domanda di contributo deve essersi cioè già verificato lo spostamento di competenze in capo all'ente delegato, oppure deve essere già stato formalmente costituito l'ufficio comune, realizzato il consorzio ecc. E', inoltre, necessario che l'atto associativo determini un assetto di competenze durevole nel tempo, non limitato a singole attività: la durata minima richiesta ai fini dell'incentivazione è pari a due anni. Di norma, la gestione associata deve inoltre persistere per almeno un anno dalla data di concessione di contributo: in caso contrario l'ente responsabile della gestione associata incorrerà in un procedimento di revoca del contributo, relativamente alle singole gestioni associate che versino nella situazione di crisi. Il sistema delle revoche, è ispirato al principio di leale collaborazione tra Regione e enti beneficiari, ed è comunque volto ad accertare la possibilità del superamento della crisi. Quantunque determini un lavoro non indifferente per l'ufficio, appare uno dei punti di forza di tutta la disciplina. Anche da parte degli enti locali il sistema è stato generalmente apprezzato poiché se ne è colto il lato migliore: lo stretto rapporto con la Regione consente infatti un ricco scambio di esperienze e quindi la ricerca di soluzioni dei problemi amministrativi che si incontrano nei complessi percorsi di riforma dell'organizzazione locale. Inoltre, 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 loro⁹.

Una tra le esperienze maggiormente riuscite di gestione associata tra Comuni ricade all'interno del territorio provinciale pisano ed è rappresentata dall'**Alta Valdera**, divenuta recentemente **Unione di Comuni ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L.**

2. Il progetto di ricerca: oggetto, ragioni ed obiettivi.

Proprio in ragione della grande diffusione che hanno avuto queste esperienze di gestione associata di funzioni e servizi in Toscana, in generale, e nel territorio provinciale pisano, in particolare, la Provincia di Pisa ha incaricato la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna (Centro Wiss, nella persona del suo direttore **prof. Paolo Carrozza**) e la Reform s.r.l., ente strumentale della Provincia stessa (nella persona del suo direttore **dott. Fabiano Corsini**) di realizzare una indagine sullo stato delle gestioni associate e sulla propensione all'integrazione di area vasta all'interno del territorio provinciale pisano.

L'ente provinciale di governo risulta, infatti, del tutto tagliato fuori da queste esperienze e *nel loro agire concreto e nelle scelte di lungo periodo*. Come si ricava facilmente da quanto esposto sinora, nelle realtà che si è inteso approfondire il legame istituzionale è esclusivamente tra i Comuni che attivano la gestione associata e la Regione che finanzia ed incentiva la medesima, non avendo, pertanto la Provincia alcun ruolo.

Le principali motivazioni che hanno spinto i due centri di ricerca a lavorare in tal senso è senz'altro conoscere lo stato dell'arte per comprenderne le dinamiche interne ed esterne, ma ancor più verificare se ed in quale misura l'esperienza toscana e, per quanto qui in particolare interessa, pisana di esercizio associato delle funzioni comunali abbia effettivamente comportato il superamento del localismo (principale ragion d'essere delle gestioni associate stesse), il quale a prima vista sembrerebbe in realtà persistere in virtù della politica della Regione orientata a lasciare una elevatissima discrezionalità ai Comuni.

⁹ Cfr. <http://www.altavaldera.it/dc/82NicolaGentini,RegioneToscana,Relazione2.pdf>.

La ricerca in oggetto si pone come obiettivo quello di verificare quali spazi sussistono a ch  la Provincia, agendo da anello istituzionale tra Regione e Comuni, possa inserirsi all'interno di queste esperienze cos  da porsi come garante di un adeguato dialogo tra i livelli di governo sub-statali e del medesimo grado di sviluppo per tutti i comuni ricompresi all'interno delle gestioni associate stesse e, conseguentemente, evitare qualsiasi diseguaglianza tra i diversi comuni in relazione all'incidenza politica, alla maggiore/minore dimensione, alla posizione geografica etc degli stessi.

E non sorprende come il presente progetto di ricerca si collochi in un **contesto politico** in cui   tornato pesantemente alla ribalta il tema dell'**abolizione delle province**.

In questo senso, infatti, e non tenendo conto dell'evoluzione istituzionale che le Province hanno vissuto a partire dagli anni '90 (con l'elezione diretta dei Presidenti di Provincia ed il progressivo processo di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni), nella legislatura corrente sono state presentate diverse proposte di legge costituzionale ed attualmente risultano assegnate alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati 6 proposte di legge costituzionale:

- A.C. 1694 (on. Nucara) Misto
- A.C. 1836 (on. Scandroglio ed altri) PdL
- A.C. 1989 (on. Casini ed altri) UDC
- A.C. 1990 (on. Donadi ed altri) IdV
- A.C. 2010 (on. Versace ed altri) PdL
- A.C. 2264 (on. Pisicchio) IdV

Come ha sottolineato T. Groppi in un recente articolo¹⁰, secondo quanto emerge dalle relazioni illustrative, i disegni di legge evidenziano il carattere artificioso della provincia, la mancanza di un suo radicamento storico e di una specifica identit  provinciale, l'inadeguatezza delle circoscrizioni provinciali, ritagliate secondo il modello del dipartimento francese sulla base della distanza a cavallo dal capoluogo, l'assenza di legami con le effettive

¹⁰ T. GROPPi, *Soppressione delle province e nuovo titolo v (audizione davanti alla i commissione affari costituzionali della camera dei deputati, 30 luglio 2009)*, in www.federalismi.it, fasc. n. 15/2009.

realità socio-economiche sottostanti, l'appesantimento dei processi decisionali, la scarsa importanza delle funzioni provinciali, la confusione tra la provincia come ente locale e come sede di decentramento dell'amministrazione statale, l'ambiguo rapporto con la Regione.

A fronte dei suddetti disegni di legge, tuttavia, l'**UPI** fa correttamente notare¹¹ come in tutti i paesi europei di dimensioni comparabili all'Italia esista un'articolazione dei poteri territoriali su 3 livelli di governo (regionale, provinciale e comunale), pur essendo presenti profonde differenze sull'organizzazione e sulle funzioni del livello di governo provinciale nei diversi paesi, la cui abolizione contrasterebbe con i principi della **Carta europea delle autonomie locali**.

In **Europa**, infatti, 17 Paesi hanno 3 livelli di governo: Regioni, Province e Comuni; 5 ne hanno solo due, le Province e i Comuni; solo 2 stati non hanno le Province: Cipro e Lussemburgo. Nell'Europa a 25 ci sono 254 regioni, 112.000 comuni e 1214 Province. In Francia, Germania e Spagna, Inghilterra, Polonia, come in Italia, c'è un'organizzazione amministrativa territoriale basata su tre livelli: comunale, provinciale e regionale.

3. Il metodo utilizzato.

Per quanto riguarda il metodo utilizzato, a seguito dell'approfondimento teorico, normativo e dottrinale della materia in oggetto, si è proceduto attraverso:

- una ricognizione
 - ✓ dei livelli ottimali esistenti su tutto il territorio toscano;
 - ✓ dei livelli ottimali esistenti su tutto il territorio pisano;
 - ✓ delle gestioni associate attivate nella provincia di Pisa nei diversi livelli ottimali dall'approvazione della legge regionale n. 40 del 2001 al 2008;
- una serie di interviste fatte ad interlocutori privilegiati (responsabili diretti delle gestioni associate ed amministratori provinciali);

¹¹ Considerazioni reperibili sul sito internet www.upi.it e riguardanti l'audizione dell'UPI dinanzi alla Camera dei deputati in ordine alle proposte di legge costituzionale sulla soppressione delle province.

- un focus group;

Di ognuna di queste fasi si darà di seguito conto e ad esse seguiranno delle considerazioni conclusive.

3.1. *La ricognizione.*

3.1.1. *I livelli ottimali in Toscana.*

Nella **provincia di Firenze** sono presenti i seguenti livelli ottimali¹²:

- Montagna fiorentina [Dicomano – Londa – Pelago – Pontassieve – Reggello – Rufina - San Godenzo];
- Valdarno Superiore nord [Incisa in Val d’Arno - Rignano sull’Arno];
- Mugello [Barberino di Mugello - Borgo San Lorenzo – Firenzuola – Marradi - Palazzuolo sul Senio - San Piero a Sieve – Scarperia – Vaglia – Vicchio];
- Circondario empolese [Capraia e Limite – Castelfiorentino - Cerreto Guidi – Certaldo – Empoli – Fucecchio - Gambassi Terme – Montaione - Montelupo Fiorentino – Montespertoli – Vinci];
- Chianti Fiorentino [Barberino Val d’Elsa - Tavarnelle Val di Pesa];
- Area Fiorentina [Bagno a Ripoli - Greve in Chianti – Impruneta - San Casciano Val di Pesa].

Nella **provincia di Arezzo** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- Casentino [Bibbiena - Castel Focognano - Castel San Niccolò - Chitignano - Chiusi della Verna - Montemignaio - Ortignano Raggiolo - Poppi - Pratovecchio - Stia – Talla];
- Casentino sud [Capolona - Castiglion Fibocchi – Subbiano];

¹² I dati ivi forniti sono reperibili sul sito della regione Toscana, <http://gestioniassocie.regione.toscana.it>.

- c) Valtiberina [Anghiari - Badia Tedalda - Caprese Michelangelo - Monterchi - Pieve Santo Stefano - Sansepolcro Sestino];
- d) Val di Chiana Aretina [Foiano della Chiana - Lucignano - Marciano della Chiana - Monte San Savino - Civitella in Val di Chiana];
- e) Val d'Ambra [Bucine - Laterina - Pergine Valdarno];
- f) Valdarno [San Giovanni Valdarno - Cavriglia];
- g) Pratomagno [Castelfranco di Sopra - Loro Ciuffenna - Pian di Sco'].

Nella **provincia di Grosseto** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Val di pecora [Follonica - Gavorrano - Scarlino];
- b) Colline metallifere [Massa Marittima - Monterotondo Marittimo - Montieri - Roccastrada];
- c) Area grossetana [Campagnatico - Castiglione della Pescaia - Civitella Paganico];
- d) Area grossetana sud e Isola del Giglio [Capalbio - Isola del Giglio - Magliano in Toscana - Monte Argentario];
- e) Colline del Fiora [Manciano - Pitigliano - Scansano - Sorano];
- f) Amiata grossetano [Arcidosso - Castel del Piano - Castell'Azzara - Cinigiano - Roccalbegna - Santa Fiora - Seggiano - Semproniano].

Nella **provincia di Livorno** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Bassa Val di Cecina [Bibbona - Castagneto Carducci - Cecina - Rosignano Marittimo - Casale Marittimo - Castellina Marittima - Guardistallo - Montescudaio - Riparbella - Santa Luce];
- b) Circondario Val di Cornia [Campiglia Marittima - Piombino - San Vincenzo - Sassetta - Suvereto];

- c) Area livornese [Capraia Isola - Collesalveti – Livorno];
- d) Isola d'Elba [Campo nell'Elba - Marciana - Marciana Marina - Capoliveri - Porto Azzurro - Portoferraio - Rio Marina - Rio nell'Elba].

Nella **provincia di Lucca** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Versilia [Camaione - Forte dei Marmi - Massarosa - Pietrasanta - Stazzema - Seravezza – Viareggio];
- b) Garfagnana nord [Camporgiano - Castiglione di Garfagnana - Giuncugnano - Minucciano - Piazza al Serchio - San Romano in Garfagnana - Sillano - Vagli Sotto - Villa Collemantina];
- c) Garfagnana sud [Careggine - Castelnuovo di Garfagnana - Fosciandora - Galliciano - Molazzana - Pieve Fosciana – Vergemoli];
- d) Media Valle del Serchio [Barga - Borgo a Mozzano - Coreglia Antelminelli - Fabbriche di Vallico];
- e) Area Lucchese [Altopascio - Capannori - Lucca - Pescaglia - Bagni di Lucca];
- f) Area Lucchese est [Porcari - Montecarlo - Villa Basilica].

Nella **provincia di Massa Carrara** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Lunigiana [Aulla, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Tresana, Villafranca in Lunigiana, Zeri, Bagnone – Pontremoli].

Nella **provincia di Pistoia** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Val di Nievole ovest [Buggiano - Chiesina Uzzanese - Massa e Cozzile - Ponte Buggianese – Uzzano];

- b) Val di Nievole est [Lamporecchio - Larciano - Monsummano Terme - Pieve a Nievole];
- c) Appennino pistoiese [Abetone - Cutigliano - Piteglio - San Marcello Pistoiese];
- d) Area pistoiese [Pistoia - Marliana - Sambuca Pistoiese];
- e) Area pistoiese pratese [Agliaiana - Montale - Quarrata - Montemurlo].

Nella **provincia di Prato** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Val di Bisenzio [Cantagallo - Vaiano - Vernio];
- b) Area pratese Montalbano [Carmignano - Poggio a Caiano].

Nella **provincia di Siena** sono presenti i seguenti livelli ottimali:

- a) Cetona [Cetona - Chianciano Terme - Chiusi - Montepulciano - San Casciano dei Bagni - Sarteano];
- b) Amiata Val d'Orcia [Abbadia San Salvatore - Castiglione d'Orcia - Montalcino - Piancastagnaio - Pienza - Radicofani - San Quirico d'Orcia];
- c) Chianti senese [Castellina in Chianti - Castelnuovo Berardenga - Gaiole in Chianti - Radda in Chianti];
- d) Val di Merse [Casole d'Elsa - Chiusdino - Monticiano - Murlo - Radicondoli - Sovicille];
- e) Alta Val di Chiana senese [Sinalunga - Torrita di Siena - Trequanda];
- f) Crete senesi [Asciano - Buonconvento - Monteroni d'Arbia - Rapolano Terme - San Giovanni d'Asso];
- g) Area senese [Colle Val d'Elsa - San Gimignano - Poggibonsi];
- h) Siena [Siena - Monteriggioni].

3.1.2. I livelli ottimali nella Provincia di Pisa.

Nella **provincia di Pisa**, in particolare, sono presenti i seguenti livelli ottimali¹³:

- a) **Valdarno inferiore** [Castelfranco di Sotto - Montopoli in Val d'Arno - San Miniato - Santa Croce sull'Arno];
- b) **Area pisana nord** [Buti - Calci - San Giuliano Terme - Vecchiano - Vicopisano];
- c) **Valdera** [Bientina - Calcinaia - Capannoli - Casciana Terme - Chianni - Crespina - Lajatico - Lari - Palaia - Peccioli - Ponsacco - Pontedera - Santa Maria a Monte - Terricciola];
- d) **Area pisana centro** [Cascina - Fauglia - Lorenzana - Orciano Pisano];
- e) **Alta Val di Cecina** [Castelnuovo di Val di Cecina - Montecatini Val Cecina - Monteverdi Marittimo - Pomarance - Volterra];
- f) **Bassa Val di Cecina** [Bibbona - Castagneto Carducci - Cecina - Rosignano Marittimo - Casale Marittimo - Castellina Marittima - Guardistallo - Montescudaio - Riparbella - Santa Luce].

3.1.3. Le gestioni associate nella Provincia di Pisa.

Di seguito si riportano le gestioni associate attivate nel territorio provinciale pisano a seguito della legge regionale n. 40 del 2001¹⁴.

Per quanto riguarda il livello ottimale **Valdarno inferiore**:

- **2004** (*Ente responsabile Comune di San Miniato*) ISEE; servizi e interventi in favore delle famiglie; servizi e interventi per l'infanzia e i minori; servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico; servizi e interventi di assistenza sociale per anziani; servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze; servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione);

¹³ I dati ivi forniti sono reperibile sul sito internet della regione Toscana, <http://gestioniassociate.regione.toscana.it>.

¹⁴ I dati ivi forniti sono reperibile sul sito internet della regione Toscana, <http://gestioniassociate.regione.toscana.it>.

- **2005** (*Ente responsabile Comune di San Miniato*) ISEE; servizi e interventi in favore delle famiglie; servizi e interventi per l'infanzia e i minori; servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico; servizi e interventi di assistenza sociale per anziani; servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze; servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. (*Ente responsabile Comune di Montopoli in Valdarno*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di aggregazione); 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.
- **2006** (*Ente responsabile Comune di San Miniato*) ISEE; servizi e interventi in favore delle famiglie; servizi e interventi per l'infanzia e i minori; servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico; servizi e interventi di assistenza sociale per anziani; servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze; servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. (*Ente responsabile Comune di Montopoli in Valdarno*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di integrazione); 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.

- **2007** (*Ente responsabile Comune di San Miniato*) ISEE; catasto; servizi e interventi in favore delle famiglie; servizi e interventi per l'infanzia e i minori; servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico; servizi e interventi di assistenza sociale per anziani; servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze; servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. (*Ente responsabile Comune di Santa Croce sull'Arno*) personale: reclutamento, concorsi, trattamento giuridico, trattamento economico; relazioni sindacali; sviluppo risorse umane.
- **2008** (*Ente responsabile Comune di San Miniato*) ISEE; servizi e interventi in favore delle famiglie; servizi e interventi per l'infanzia e i minori; servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico; servizi e interventi di assistenza sociale per anziani; servizi e interventi di assistenza sociale nell'area delle dipendenze; servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; (*Ente responsabile Comune di Santa Croce sull'Arno*) personale: reclutamento, concorsi, trattamento giuridico, trattamento economico; relazioni sindacali; sviluppo risorse umane.

Per quanto riguarda l'**Area pisana centro**

Dal sito della Regione Toscana non risultano ad oggi gestioni associate attivate e/o attive.

Per quanto riguarda il livello ottimale **Valdera:**

- **2003** (*Ente responsabile Comune di Pontedera*) personale: trattamento economico; relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: formazione professionale; servizio statistico (livello

medio di integrazione); ISEE; processi di innovazione amministrativa; servizi di nido di infanzia e dei servizi complementari per la prima infanzia; sportello unico per le attività produttive.

- **2004** (*Ente responsabile Consorzio Altavaldera*) entrate tributarie e servizi fiscali; ICI; servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale); sportello unico per le attività produttive; funzioni in materia di turismo; (*Ente responsabile Comune di Pontedera*) relazioni sindacali; sviluppo risorse umane; ISEE; servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione); servizi e interventi educativi per la prima infanzia; servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani; servizi e interventi per l'educazione degli adulti; servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione); biblioteche, archivi storici e musei (livello avanzato di integrazione); servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; 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; *servizio statistico (livello medio di integrazione)*.
- **2005** (*Ente responsabile Consorzio Altavaldera*) entrate tributarie e servizi fiscali; ICI; servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale); sportello unico per le attività produttive; turismo; (*Ente responsabile Comune di Pontedera*) sviluppo risorse umane; ISEE; servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione); servizi e interventi educativi per la

prima infanzia; servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani; servizi e interventi per l'educazione degli adulti; servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione); biblioteche, archivi storici e musei (livello avanzato di integrazione); servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; 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; servizio statistico (livello minimo di integrazione).

- **2006** (*Ente responsabile Consorzio Altavaldera*) entrate tributarie e servizi fiscali; ICI; polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale); sportello unico per le attività produttive; turismo. (*Ente responsabile Comune di Pontedera*) relazioni sindacali; sviluppo risorse umane; ISEE; servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione); servizi e interventi educativi per la prima infanzia; servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani; servizi e interventi per l'educazione degli adulti; servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione); biblioteche, archivi storici e musei (livello avanzato di integrazione); servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; 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; *servizio statistico (livello minimo di integrazione)*.

- **2007** (*Ente responsabile Consorzio Altavaldera*) personale: trattamento economico; appalti di forniture e di servizi; entrate tributarie e dei servizi fiscali; ICI; regolamento edilizio; servizi di polizia municipale (livello avanzato di integrazione: costituzione del corpo unico di polizia municipale); sportello unico per le attività produttive; turismo. (*Ente responsabile Comune di Pontedera*) relazioni sindacali; sviluppo risorse umane; ISEE; servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione); catasto; servizi e interventi educativi per la prima infanzia; servizi e interventi educativi per l'adolescenza e i giovani; servizi e interventi per l'educazione degli adulti; servizi e interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente (livello minimo di integrazione); biblioteche, archivi storici e musei (livello avanzato di integrazione); servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello minimo di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; 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. (*Ente responsabile Comune di Ponsacco*) protezione civile; catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco.
- **2008** (*Ente responsabile Comune di San Miniato*) ISEE; servizi e interventi in favore delle famiglie; servizi e interventi per l'infanzia e i minori; servizi e interventi di assistenza sociale per soggetti con handicap fisico o psichico; servizi e interventi di assistenza sociale per anziani; servizi e interventi di assistenza

sociale nell'area delle dipendenze; servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi o nomadi (livello avanzato di integrazione); procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. (*Ente responsabile Comune di Santa Croce sull'arno*) personale: reclutamento, concorsi, trattamento giuridico, trattamento economico; relazioni sindacali; sviluppo risorse umane.

Per quanto riguarda l'**Area pisana nord**:

- **2007** (*Ente responsabile Comune di Calci*) protezione civile; prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi.
- **2008** (*Ente responsabile Comune di Calci*) protezione civile; prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi.

Per quanto riguarda l'**Alta Val di Cecina**:

- **2003** (*Ente responsabile Comunità montana Alta Val di Cecina*) relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: formazione professionale; ISEE; funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); protezione civile.
- **2004** (*Ente responsabile Comune di Pomarance*) procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. (*Ente responsabile Comunità montana Alta Val di Cecina*) sviluppo risorse umane; funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); protezione civile; servizi e interventi per l'educazione degli adulti. (*Ente responsabile Comune di Volterra*) relazioni sindacali; ISEE; ufficio espropri (livello avanzato di integrazione).
- **2005** (*Ente responsabile Comune di Pomarance*) procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; (*Ente responsabile Comunità montana Alta Val di Cecina*) sviluppo risorse umane; funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto

ambientale (VIA); protezione civile; servizi e interventi per l'educazione degli adulti. (*Ente responsabile Comune di Volterra*) relazioni sindacali; ISEE; ufficio espropri (livello avanzato di integrazione).

- **2006** (*Ente responsabile Comune di Pomarance*) procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; (*Ente responsabile Comunità montana Alta Val di Cecina*) sviluppo risorse umane; funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); protezione civile; servizi e interventi per l'educazione degli adulti. (*Ente responsabile Comune di Volterra*) relazioni sindacali; ISEE; ufficio espropri (livello avanzato di integrazione).

- **2007** (*Ente responsabile Comune di Pomarance*) procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; (*Ente responsabile Comunità montana Alta Val di Cecina*) sviluppo risorse umane; servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione); funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); protezione civile; catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco; catasto; servizi e interventi per l'educazione degli adulti. (*Ente responsabile Comune di Volterra*) relazioni sindacali.

- **2008** (*Ente responsabile Comune di Pomarance*) procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; (*Ente responsabile Comunità montana Alta Val di Cecina*) sviluppo risorse umane; servizi informatici e telematici (livello minimo di integrazione); funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); protezione civile; catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco; servizi e interventi per l'educazione degli adulti; (*Ente responsabile Comune di Volterra*) relazioni sindacali; ISEE.

Per quanto riguarda la **Bassa Val di Cecina**

- **2002** (*Ente responsabile Castagneto Carducci*) relazioni sindacali e sviluppo risorse umane: formazione professionale; funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); elaborazione e gestione del regolamento edilizio; catasto; mattatoi.

- **2006** (*Ente responsabile Castagneto Carducci*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di integrazione); 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. (*Ente responsabile Comune di Rosignano marittimo*) funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); regolamento edilizio. (*Ente responsabile Comune di Riparbella*) protezione civile; catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco; canili; (*Ente responsabile Comune di Cecina*) relazioni sindacali; sviluppo risorse umane; catasto; procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

- **2007** (*Ente responsabile Castagneto Carducci*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di integrazione); 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; regolamento edilizio. (*Ente responsabile Comune di Rosignano marittimo*) funzioni di competenza dei Comuni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA); canili. (*Ente responsabile Comune di Riparbella*) protezione civile; boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco; sviluppo risorse

umane; catasto; procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; (*Ente responsabile Comune di Casale marittimo*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di integrazione).

- **2008** (*Ente responsabile Castagneto Carducci*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di integrazione); 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; regolamento edilizio. (*Ente responsabile Comune di Rosignano marittimo*) valutazione di impatto ambientale (VIA); canili; sportello unico per le attività produttive. (*Ente responsabile Comune di Riparbella*) protezione civile; catasto dei boschi percorsi dal fuoco e dei pascoli situati entro 50 metri dai boschi percorsi dal fuoco. (*Ente responsabile Comune di Cecina*) sviluppo risorse umane; procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche. (*Ente responsabile Comune di Casale marittimo*) servizi di polizia municipale (livello intermedio di integrazione).

3.2. *Il questionario.*

Di seguito si riportano le 10 domande formulate ad alcuni interlocutori privilegiati di cui si darà conto a breve:

- 1) Alla base delle esperienze di gestioni associate esistenti sul territorio provinciale pisano, sia precedenti che successive alla legge regionale n. 40 del 2001, è possibile individuare un documento politico originario in relazione al quale verificare quali siano state le motivazioni che hanno comportato la scelta dell'esercizio associato di funzioni e gli obiettivi che ci si prefissava di raggiungere?
- 2) Se è effettivamente possibile individuare un documento politico a fondamento delle gestioni associate nel territorio provinciale pisano, è altrettanto possibile sostenere che esso si inserisse in un disegno politico più complesso?

- 3) Attualmente gli intendimenti politici sottesi alle gestioni associate esistenti sul territorio provinciale pisano sono mutati rispetto al momento d'avvio di queste esperienze oppure sono rimasti i medesimi?
- 4) Gli obiettivi prefissati sono stati effettivamente raggiunti oppure no?
- 5) Quali sono gli strumenti e/o le motivazioni che hanno comportato il raggiungimento/mancato raggiungimento totale/parziale degli obiettivi prefissati?
- 6) È possibile individuare un comune “capofila”? In altri termini, l'ente individuato come responsabile lo è soltanto formalmente, in relazione, cioè, all'incidenza politica che quel determinato comune ha sul territorio?
- 7) L'esercizio associato di quali funzioni ha raggiunto un maggior grado di sviluppo?
- 8) Il grado di sviluppo registrato all'interno delle diverse gestioni associate è il medesimo per tutti i comuni ricompresi nei vari livelli ottimali oppure alcuni territori hanno beneficiato maggiormente dell'esercizio associato di funzioni e compiti?
- 9) La collaborazione avutasi in taluni settori è stata utilizzata per rappresentare una compatta unione territoriale dinanzi al livello provinciale di governo?
- 10) L'intervento, per quanto non penetrante, del livello provinciale di governo all'interno delle gestioni associate presenti nel territorio pisano potrebbe essere di ausilio per un maggiore sviluppo dei comuni di minore dimensione e, congiuntamente, per un consolidamento dello sviluppo dei comuni maggiori?

3.3. *Le interviste: risultati.*

A seguito di un vano tentativo di somministrare il questionario a tutte le amministrazioni comunali del territorio provinciale tramite invio per posta (al questionario ha risposto soltanto un Comune), si è proceduto, nel periodo intercorrente tra il 15 aprile ed il 16 giugno 2009, con interviste dirette ad interlocutori privilegiati.

Con il questionario si è inteso verificare le ragioni, politiche e non, che hanno condotto a dar vita alle esperienze in oggetto, il grado di soddisfazione dei protagonisti delle medesime e, non ultima, l'opportunità e la concreta fattibilità di un intervento del livello territoriale provinciale all'interno di queste realtà al fine, come detto, di garantire l'omogeneità nello sviluppo dei comuni in esso ricompreso e la presenza del naturale anello istituzionale di collegamento tra Regione da un lato e Comuni (per lo più di modestissime dimensioni) dall'altro lato.

Fatta eccezione per talune difformità di cui si darà conto nel corso dell'esposizione, le interviste hanno dato risultati del tutto omogenei ed in ragione di ciò si ritiene di poterli rappresentarne in maniera organica.

I soggetti intervistati non hanno individuato chiaramente un "documento politico" che potesse essere fatto assurgere come manifesto degli (allora) intendimenti comuni ed alle volte esso è stato fatto coincidere con lo schema associativo originario prescelto (convenzione o accordo di programma).

Per quanto riguarda la fase di avvio delle gestioni associate ed il "disegno politico" sottostante alle scelte fatte dagli amministratori comunali sul finire degli anni novanta del secolo scorso, è emersa un'esigenza alla ottimizzazione dei costi, all'equità nell'erogazione dei servizi, al raggiungimento del giusto equilibrio tra efficienza ed economicità. La convinzione che è andata emergendo tra gli amministratori comunali nella fase di avvio è che "di troppa autonomia si può morire" e che la comune organizzazione era ed è l'unica strada per non morire e per evitare che un unico Comune splenda all'interno di un territorio che non splende. Il connaturato campanilismo dei singoli comuni è stato messo da parte per far spazio alla consapevolezza che taluni territori nel loro insieme potessero costituire un grosso potenziale su cui lavorare ed investire.

In generale, si è registrata una discreta soddisfazione per i risultati raggiunti. Più in particolare, è stata sottolineata la positività dello stretto rapporto venutosi a creare con la Regione, la quale ha dimostrato di venire incontro alle esigenze concrete che andavano emergendo in queste esperienze; positivo è stato ritenuto il ritorno di immagine nei confronti dei

territori comunali di riferimento e dell'amministrazione provinciale; ed infine, quanto all'equità tra i diversi comuni facenti parte dei diversi livelli ottimali, benché si sia ammesso una effettiva difformità tra gli enti aderenti, si afferma con forza il raggiungimento della medesima e ciò in virtù del fatto che in un determinato settore un comune può aver perso qualcosa, ma in altri ha certamente guadagnato, registrandosi una sostanziale omogeneità, equità nel grado di sviluppo. In altri termini, sicuramente alcuni dei Comuni partecipanti hanno sfruttato maggiormente le potenzialità dello strumento, ma, senz'altro, chi lo ha sfruttato di meno, ha fatto comunque dei passi in avanti.

Benché si siano riportate in maniera puntuale le gestioni associate attivate dall'approvazione della l.r. n. 40/2001 nei livelli ottimali ricadenti nel territorio provinciale pisano, è emersa una particolare soddisfazione per la gestione associata:

- della nettezza urbana, della polizia municipale, dei tributi, del personale, dell'informatica, del regolamento edilizio e del commercio in Valdera;
- del settore socio-sanitario, dello sportello unico per le imprese, del randagismo, delle farmacie comunali, del regolamento edilizio in Bassa Val di Cecina;
- della polizia municipale e della promozione del territorio nell'Area pisana nord.

Quanto al rapporto di queste realtà con l'amministrazione provinciale, benché si riconosca un "antagonismo" storico-fisiologico con la Provincia è stato sottolineato come queste esperienze non si siano mai poste come "alternative" alla Provincia, ma piuttosto come un modo più qualificato per rappresentare le esigenze dei singoli comuni davanti alla stessa. Ed infatti, fatta eccezione per taluni soggetti intervistati, i quali hanno manifestato un certo scetticismo in relazione ad un eventuale coinvolgimento della medesima in queste esperienze, si è registrata una inaspettata apertura. La Provincia, nelle riflessioni dei soggetti intervistati, potrebbe avere un ruolo decisivo all'interno di queste realtà, è percepita, per certi versi, come un potenziale non sfruttato, come un pezzo mancante, benché, non può tacersi come, a tali dichiarazioni, si accostino il monito ad

una politica provinciale spesso sprovvista di progetti di lungo periodo e l'incertezza verso il reale intendimento della medesima a destinare risorse anche consistenti alle gestioni associate tra i comuni del territorio provinciale pisano.

Relativamente agli esponenti della Provincia di Pisa intervistati, si è evidenziata la necessità di incentivare queste esperienze.

Diversamente da quanto sinora visto, l'intervista fatta ad un rappresentante di una parte delle Attività Produttive Pisane ha dato risultati del tutto differenti. Quest'ultimo, infatti, ha fatto presente come le realtà in esame nient'affatto possono essere considerate come un'esperienza di buona amministrazione, rappresentano un livello organizzativo che non apporta alcun valore aggiunto: poiché tali gestioni associate danno vita sempre e comunque ad organizzazioni di secondo grado, che non comportano il venir meno, la soppressione delle singole Comunità di riferimento, costituiscono meramente un aggravio al processo burocratico-amministrativo.

3.4. Riflessioni e stimoli per il focus group.

Non può negarsi come nei primi incontri, quando cioè il progetto di ricerca in esame prendeva concretamente le mosse, non si avevano certezze di ciò cui si andava incontro e, ancor più, si temeva che i soggetti cui ci si sarebbe rivolti avrebbero palesato, peraltro poco timidamente, una assoluta contrarietà a qualsivoglia ipotesi di coinvolgimento della Provincia nell'esercizio associato di funzioni e servizi. Infatti, consapevoli, ancor prima di procedere con le interviste, dello stretto legame intercorrente tra Regione e Comuni e dell'assenza (tutt'altro che casuale) in questo ambito del livello istituzionale provinciale, si è cercato di prevenire l'atteso distacco con domande ed interrogativi per certi versi generici cosicché anche e soprattutto le domande sui rapporti attuali ed eventuali con la Provincia sono state senz'altro presentate in maniera nient'affatto invadente.

Come si è visto innanzi, tuttavia, del tutto inaspettatamente e con poche eccezioni (le quali tuttavia non mutano la sostanza delle cose), ci si è trovati davanti ad uno scenario del tutto diverso da quello immaginato:

all'attesa diffidenza dei soggetti intervistati è subentrata una inattesa disponibilità nelle riflessioni sul presente e sul possibile futuro. In altri termini, l'ipotesi di un intervento della Provincia nelle esperienze in esame è apparso *auspicato* più che temuto o avversato. Anzi, si sottolinea come l'unico scetticismo che si è manifestato in tal senso è stato relativo alla concreta intenzione dell'amministrazione provinciale a fare questo passo, a destinare, cioè, effettivamente risorse per un progressivo miglioramento dell'esercizio associato comunale di funzioni e servizi e, conseguentemente, per una migliore percezione dell'efficienza e dell'efficacia dell'amministrazione locale da parte dei cittadini.

A questo punto, alla luce cioè dei risultati raggiunti sinora, si ritiene che l'Amministrazione provinciale sia chiamata ad operare delle scelte.

Essa, infatti, può decidere di procedere effettivamente alla valorizzazione in tale settore dell'anello istituzionale mancante e di raccordo tra il livello regionale e quello comunale. E per far ciò, come suggerisce il prof. Carrozza, basterebbe puntare maggiormente sulle potenzialità interpretative degli **artt. 19 e 24 del TUEL**: il primo dedicato alle *funzioni* della Provincia ed il secondo all'*esercizio coordinato di funzioni*, il quale disponendo che «*La regione, **previa intesa con gli enti locali**, può definire ambiti sovra comunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie...*», sembrerebbe ritenere necessario, avendo utilizzato la formula generica di "enti locali", il coinvolgimento non soltanto dei comuni interessati all'esercizio associato di funzioni, ma anche della provincia di riferimento. In definitiva, l'art. 24 TUEL sembrerebbe aver costruito un modello secondo cui la Regione, nel definire ambiti sovra comunali per l'esercizio coordinato delle funzioni locali, sarebbe chiamata a raggiungere un'intesa con i comuni e le province interessate; e la prospettata interpretazione della norma è, del resto, funzionale alla circostanza per cui, come le gestioni associate insistenti sulla provincia di Pisa dimostrano, spesso i livelli ottimali attraversano trasversalmente province diverse, cosicché il coinvolgimento delle medesime parrebbe tutt'altro che di secondaria importanza.

Si potrebbe, tuttavia, scegliere una strada diversa. Si è detto nella parte introduttiva della presente relazione che il principio di adeguatezza, costituzionalizzato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 al primo comma dell'art. 118 Cost., venga non di rado in dottrina accostato alla necessaria *intercomunalità* nell'esercizio delle funzioni amministrative. È da dire, tuttavia, che tale impostazione potrebbe contraddire un elemento testuale cui, forse, dovrebbe darsi maggior rilievo: ci si riferisce, in particolare, al venir meno del riferimento contenuto nella precedente versione dell'art. 118 Cost. agli **“altri enti locali”** come destinatari eventuali delle funzioni di interesse esclusivamente locale attribuite dalle leggi della Repubblica. Benché tale omissione nel nuovo testo dell'art. 118 Cost. sia in dottrina spesso ritenuta priva di significato, di tal che non sarebbe venuta meno con il nuovo titolo V la possibilità di dar vita ad enti locali diversi da comuni e province, in realtà, si ritiene che ai cambiamenti normativi, anche testuali, bisognerebbe dare un significato: in presenza di una modifica normativa, l'interprete è chiamato a percorrere ogni strada per spiegare il cambiamento, ferma restando, certamente, la coerenza del sistema complessivo. Il nuovo art. 118 Cost., pertanto, non menziona la presenza di enti locali che non siano comuni, province o città metropolitane e nel primo comma dove si stabilisce, in via generale, che *«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»* e nel secondo comma, dove si precisa che *«I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»*.

In questa sede si intende prospettare un'interpretazione dell'adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. che la svincoli dal carattere in un certo senso “statico” dell'intercomunalità, per attribuirgliene uno “dinamico”, in quanto tale coerente con il principio di sussidiarietà di cui rappresenta un mero criterio applicativo. Scomparso il riferimento agli “altri enti locali” e elevati a rango costituzionale i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la formulazione del primo

comma dell'art. 118 Cost. sembrerebbe “far salire sull'ascensore della sussidiarietà e dei suoi principi applicativi” ogni funzione amministrativa che non possa essere efficacemente esercitata a livello comunale: in altri termini, se una funzione amministrativa, in virtù di summenzionati principi, non può essere svolta a livello comunale, questa “sale” al livello successivo, che non è quello costituito da più comuni che si uniscono, bensì quello provinciale, per poi salire ancora sino allo Stato qualora i livelli di governo provinciale, metropolitano e regionale non si palesino, per l'appunto, “adeguati” all'esercizio di quella determinata funzione. Ci sono delle funzioni “proprie”, tipiche, per così dire, di ogni livello di governo ed altre “conferite” dalla legge ai diversi livelli di governo a seconda dell'incidenza dei principi suddetti sulle singole funzioni amministrative.

Se già la Costituzione approvata nel 1948 faceva della Provincia un ente “amministrativo”, il nuovo testo del titolo V della Costituzione fa della Provincia un ente non soltanto “amministrativo”, titolare, cioè, di funzioni amministrative “proprie”, ma anche “sussidiario”, destinatario, cioè, di funzioni amministrative *ulteriori*, le quali per dimensioni territoriali ed organizzative l'ente comunale non riesce ad esercitare.

E se in questa direzione non pareva andare la legge n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia, di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001, la quale, come accennato, ha certamente riconosciuto alla dimensione sopra comunale una notevole rilevanza, diversamente sembra essere orientato il **ddl Calderoli**, recante «*Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali*», il quale:

- non fa propri i disegni di legge che importano la soppressione delle provincie, provvedendo piuttosto ad una riorganizzazione delle medesime;
- all'art. 1, c. 2 anticipa come la legge medesima comporti «*la soppressione di enti ed organismi che operano in ambito locale e regionale, disponendo altresì che le funzioni da questi già esercitate spettino ad uno degli enti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione*»;

- all'art. 17 prevede la soppressione delle Comunità montane, isolane e di arcipelago;
- all'art. 18 prevede la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale;
- all'art. 19 prevede la soppressione di tutti i Consorzi tra gli enti locali ivi compresi i Bacini Imbriferi Montani;
- all'art. 21 prevede l'attivazione del potere sostitutivo dello Stato là dove le regioni non si adeguino alle precedenti prescrizioni.

In definitiva, il ddl Calderoli tenta di razionalizzare il sistema delle autonomie locali puntando sui livelli di governo dotati di dignità costituzionale, e non anche sull'enorme quantità di enti locali e/o forme associative proliferate nella nostra forma di Stato a seguito della legislazione statale in materia di enti locali degli anni novanta. Ed a questo proposito, si sottolinea come il d.d.l., dopo aver annoverato all'art. 3, lett. h) tra le funzioni fondamentali delle province *l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed alle forme associative*, prevede al successivo art. 7, c. 7 «*Salvo quanto previsto dalle leggi regionali, costituiscono forme associative esclusivamente la convenzione, l'unione di Comuni e l'accordo di programma di cui agli articoli 30, 32 e 34 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*».

I livelli di governo e di esercizio delle funzioni amministrative sono quelli previsti dall'art. 114, c. 1 ed è tra essi che deve essere rintracciato l'ente "adeguato" per lo svolgimento di qualsivoglia funzione amministrativa. Gli altri enti, sprovvisti di copertura costituzionale, aggravano i processi decisionali e, soprattutto, i costi della macchina burocratica statale, regionale e locale.

Ad ogni modo, superate le questioni teoriche e di collocazione sistematica dei livelli di governo esistenti sul territorio nazionale, necessarie paiono talune ulteriori considerazioni pratiche conseguenti all'attività di indagine svolta.

Dall'analisi svolta si evidenzia, infatti, come l'esercizio coordinato di funzioni e compiti a livello sovra comunale sia sorto per stemperare la

“solitudine” e le difficoltà operative dei comuni di piccolissime dimensioni e come tale attività abbia creato, di fatto, un rapporto diretto tra Regione e comuni senza intermediazione alcuna.

Ciò che rileva, tuttavia, è che pur all’interno di questo rapporto privilegiato tra livello regionale e comunale, si sia registrata una richiesta d’aiuto da parte dei comuni stessi, il che vale ad avvalorare la tesi per cui l’associazionismo è e deve essere considerato come uno strumento per superare la piccolissima dimensione, non anche per sostituirsi al livello provinciale di governo.

Il ruolo della Provincia, infatti, rimane essenziale all’interno di tutte le funzioni amministrative e dei compiti di programmazione di cui agli artt. 19 e 20 del T.U.E.L. È indubbio, infatti, come in riferimento ad alcuni servizi, anche di competenza comunale, la gestione dei comuni potrebbe rivelarsi più proficua là dove essi si appoggiassero sulla struttura organizzativa e sulle capacità di programmazione e pianificazione tipiche dell’ente provinciale: anche gestendo in maniera associata talune funzioni, il coinvolgimento della Provincia garantirebbe come valore aggiunto la visione d’insieme, essenziale per uno sviluppo omogeneo e proiettato al futuro.

Quanto in particolare alla Provincia di Pisa, il coinvolgimento della medesima all’interno delle gestioni associate tra comuni sarebbe indubbiamente del tutto rispondente al programma di governo presentato dalla stessa alle ultime elezioni amministrative ed in particolare ai valori ed alle prospettive di “cittadinanza attiva”, cultura, realizzazione delle politiche sociali e delle pari opportunità, creazione di un sistema locale di sviluppo, anche turistico, conservazione e valorizzazione del territorio.

3.5. *Il focus group.*

Il *focus group* si è tenuto il 3.11.2009 presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant’Anna di Pisa.

Ad esso hanno partecipato esponenti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali chiamati ad esprimere le proprie opinioni in forma scritta, anonima ed in piena libertà, eventualmente citando a supporto e

rafforzamento elementi conoscitivi relativi a fatti concreti, sulle seguenti affermazioni:

- 1) “L’esercizio coordinato o integrato di funzioni tra comuni associati ha rafforzato un rapporto diretto e privilegiato tra Regione e Comuni”.
- 2) “Nel tempo, si è poi registrata una richiesta di aiuto e sostegno rivolta anche alla Provincia”.
- 3) “L’associazionismo deve essere considerato come uno strumento per superare i limiti ed i vincoli della piccola dimensione, ma non può sostituirsi al ruolo del livello provinciale di governo”

I tre periodi rappresentano non a caso una provocazione, mentre la sequenza tra di essi introduce una distorsione logica, suscettibile di generare atteggiamenti e comportamenti critici, volti a ristabilire una verità in qualche modo violata.

Il primo periodo, in realtà, corrisponde ad un fatto verificato in profondità nelle interviste condotte nella prima parte del lavoro di ricerca.

Il secondo periodo corrisponde ad un dato di fatto, sostanzialmente incontestabile. Le due circostanze, presentate in sequenza, danno luogo a realtà ed esigenze non immediatamente conciliabili (rapporto diretto e privilegiato tra i comuni e la Regione da un lato e l’auspicato inserimento della Provincia dall’altro lato) e tendono alla verifica dell’assunto secondo cui il suddetto rapporto diretto e privilegiato tra comuni e regione tenda in qualche modo ad escludere la Provincia.

L’ultimo periodo, infine, proposto in sequenza al pari di una conclusione deduttiva rispetto alle prime due affermazioni, corrisponde, in realtà, ai meri contenuti delle norme in vigore, nonostante possa percepirsi l’intenzione di sostenere che le gestioni associate abbiano di fatto invaso spazi appartenenti alle competenze della Provincia.

La costruzione logica prospettata tendeva a favorire nei partecipanti la tensione verso una ricostruzione della verità, la produzione di argomentazioni di contrasto oppure il ricorso ad argomentazioni volte a sostenere la validità del terzo enunciato, interpretando in modo critico l’esperienza di questi anni, così come ricostruita (oggettivamente) nei primi

due periodi, in qualche modo assumendo come vera l'interpretazione erronea delle sequenza degli enunciati.

3.5.1. I risultati del focus group: gli elaborati.

L'intento è stato raggiunto: i dodici partecipanti hanno prodotto elaborati sintetici, nei quali sono state espresse opinioni e valutazioni, la lettura dei quali ha consentito di ricostruire una rappresentazione attendibile e analitica delle chiavi concettuali con le quali i soggetti interessati hanno interpretato in questi anni il proprio ruolo e quello degli enti oggetto della ricerca.

Nel primo elaborato si è evidenziato come la Provincia possa senz'altro coesistere con forme di gestione associata infraprovinciale (Unione dei Comuni) sulla base di un diverso obiettivo. L'Unione dei Comuni dovrebbe avere un ruolo più operativo e d'altro canto la provincia dovrebbe avere un ruolo "più alto", a supporto alle realtà locali e propositivo, benché spesso essa non sia vista come sostegno all'attività comunale, bensì come controparte in scelte fondamentali da parte dell'ente locale.

Nel secondo elaborato si è sottolineato come l'associazionismo sia divenuto un passaggio obbligato per ricercare politiche comuni e garantire maggiore efficienza e funzionalità ai servizi e ciò con l'evidente scopo di realizzare ed attuare il principio di sussidiarietà, dando spazio a tutti i livelli esistenti evitando sovrapposizioni.

Nel terzo elaborato si è messo in luce come il legame tra Comuni e Regione sia da sempre robusto e come l'aspetto "funzionale" dell'associazionismo rispetto al ruolo programmatico della Provincia dovrebbe risultare evidente, ed in questo senso nella discussione sarebbe dovuto entrare il riconoscimento o meno della necessità di un ente intermedio dotato di ampia rappresentatività istituzionale.

Nel quarto elaborato, si è posta l'attenzione sul fatto che il rapporto tra Comuni e Regione sia diretto, ma non privilegiato, che la Provincia riveste un ruolo molto importante, che l'associazionismo è uno strumento

per superare i limiti della piccola dimensione ed in quanto tale non può sostituirsi al ruolo della Provincia.

Nel quinto elaborato, si è evidenziato come l'associazionismo abbia di fatto migliorato e reso produttivo il rapporto tra Comuni e Regione e come sia mancato un salto di qualità in termini di funzioni e di servizi: è mancata una relazione alla pari tra Enti Locali e Regione; le forme associative spesso sono state ricercate per acquisire benefici economici non per rispondere alla domanda dei cittadini e dei territori. Quanto al ruolo della Provincia è importante il raccordo con la Regione e l'associazionismo è da valutarsi positivamente purché ci sia distinzione tra i livelli istituzionali: integrazione tra i livelli e non sovrapposizione.

Nel sesto elaborato, si è sottolineato come l'associazionismo sia un ottimo rimedio per superare le criticità soprattutto della piccola dimensione degli enti: ogni ente deve avere chiare e precise funzioni, l'assetto delle competenze deve essere chiaro, non ci devono essere sovrapposizioni o sostituzioni di funzioni, entità associate ben delineate costituiscono un punto di riferimento privilegiato per Provincia e Comuni in quanto realtà territoriale più vasta e spaccato più significativo delle realtà economiche, territoriale e socio-economiche. L'associazionismo è positivo per lo svolgimento di funzioni come acqua e rifiuti.

Nel settimo elaborato, si è messo in luce come l'esercizio associato di funzioni non abbia creato un rapporto privilegiato tra Regione e Comuni. La L. regionale n. 40/2001 ha dato vita a questo rapporto. La Regione ha dato ai Comuni, nella creazione delle gestioni associate, supporto non solo dal punto di vista finanziario; la Provincia può sostenere i Comuni, pur nella diversità dei ruoli di governo; l'associazionismo consente il superamento dei limiti della piccola dimensione e non costituisce una minaccia per la Provincia (con questa affermazione si vuole forse trasformare l'associazionismo in sussidiarietà).

Nell'ottavo elaborato, si è sottolineato come l'associazionismo non metta in discussione il ruolo della Provincia, anzi ne richieda un ruolo attivo. Si ritiene, infatti, che il tema proposto risulti fuorviante perché si

confondono i ruoli che devono essere distinti: il tema reale è “quale futuro istituzionale deve avere questo paese?”.

Nel nono elaborato, si è evidenziato come l’associazionismo sia una delle frontiere dei prossimi anni: la vera sfida dovrebbe essere, infatti, mettere a sistema una collaborazione forte, convinta, efficace ed efficiente che crei economie di scala; costruire un nuovo modello culturale che si confronti con ciò che abbiamo e non con ciò che vorremmo avere. Ed in questo senso, l’associazionismo è un’opportunità e non un limite rispettando i livelli di autonomia e le responsabilità di ogni singolo ente.

Nel decimo elaborato, con forza si chiarisce come il punto di forza dell’associazionismo sia la circostanza che esso nasce dal basso e che la Provincia nell’associazionismo può avere un ruolo in base al principio di sussidiarietà e ciò realizzando funzioni a livello provinciale e delegando alle forme associate funzioni che possono essere meglio svolte a quel livello. La forma associativa può sostituirsi alla Provincia laddove è in grado di esprimere politiche adeguate al territorio amministrato (“zone” socio-sanitarie, economiche ecc. più omogenee della Provincia) e il ruolo Provincia è di raccordo tra “zone” e collegamento tra ambiti provinciali contigui.

Nell’undicesimo elaborato, si guarda all’associazionismo come all’unico metodo per superare frammentazioni e diseconomie. I fattori di criticità appaiono la definizione e “l’imposizione” di ambiti ottimali. È necessario superare il concetto di Provincia come ente di programmazione ed indirizzo, affidando a tale livello di governo la gestione ed il coordinamento di servizi pubblici locali (non solo rifiuti ed acqua, ma anche gestione delle farmacie, formazione professionale, semplificazione amministrativa).

Nel dodicesimo elaborato, si reputa positiva l’affermazione crescente dell’associazionismo tra Comuni poiché costituisce un momento di coordinamento tra le politiche dei Comuni ed uno spazio di dimensione di area. Il ruolo della Provincia è di coordinamento e politiche di area. Visione d’insieme. L’esperienza pisana è senz’altro più avanti delle altre nel senso che l’autorevolezza conquistata nel tempo dalla Provincia aiuta ad andare

in questa direzione. Esperienze positive nell'ambito della pianificazione, dei PASL, della Consulta dei Piccoli Comuni.

3.5.2. *Segue: il dibattito.*

Nel dibattito si è successivamente fatto presente come l'attenzione si sia focalizzata sul rapporto tra la Provincia e le forme associative: mentre la Provincia deve avere necessariamente un ruolo di organizzazione, l'Unione dei Comuni deve avere un ruolo più concreto e pratico. Se i ruoli sono chiari e distinti è possibile mantenere sia la Provincia che le forme aggregate. Deve essere chiara la separazione dei ruoli: un ruolo organizzativo, la Provincia, ed un ruolo gestionale l'Unione dei Comuni.

Ancora, che i livelli ottimali sono stati scelti dai Comuni. La L. regionale n. 40/2001 ha dettato solo le regole. Nel tempo si è visto che nell'ambito dei livelli ottimali i Comuni si impegnavano a gestire insieme funzioni. Solo il 10% delle gestioni associate svolgono fittiziamente le funzioni per ottenere gli incentivi. Dobbiamo guardare a quel 90% che svolge veramente funzioni associate e raggiunge i risultati. La Provincia e la Regione non devono essere controllori, ma devono modellare la normativa alle esigenze. Ci sono alcune Province che realmente si fanno carico dei bisogni dei Comuni. Le associazioni intercomunali non hanno portato agli obiettivi previsti dalle norme. Tali obiettivi si sono raggiunti con gli ambiti ottimali. Le politiche nazionali (tagli delle risorse e blocco alle assunzioni) portano alla necessità dell'associazionismo.

Si è sottolineato, peraltro, come i Comuni debbano gestire i servizi comunali e sovra comunali, ma ci sono servizi che prevaricano (come ad es. la mobilità). La Regione non dovrebbe svolgere funzioni amministrative, le quali piuttosto dovrebbero essere tutte devolute alla Provincia. Le Province non hanno senso se continuano ad esercitare solo un ruolo di programmazione e controllo. La sovrapposizione non è tra la Provincia e gli ATO? La Provincia non si sovrappone alle gestioni associate tra comuni ma semmai altre forme associative come gli ATO.

Si è detto che il vero problema sia quello della rappresentatività. Per quanto attiene agli ambiti ottimali si era affermata l'idea che per gestire

bene una risorsa come l'acqua si dovesse uscire dagli ambiti istituzionali. Perché in Toscana non si può pensare ad una diversa strutturazione delle Province? Fin dove può arrivare un Comune a gestire il proprio territorio? Dove si deve fermare? Gli ATO si potrebbero chiudere perché non hanno funzionato.

Ai livelli istituzionali devono corrispondere, si è detto, anche funzioni e livelli di gestione. Le gestioni associate nascono dalla consapevolezza che per alcune funzioni il livello comunale non è sufficiente soprattutto per quanto riguarda la gestione. Lavorando tra comuni intorno a politiche di servizio si finisce per incrociare politiche di programmazione. Bisognerebbe trovare forme di cooperazione e sussidiarietà nell'ambito della programmazione trovando gli strumenti e le forme che riescano a sostenerle.

I livelli ottimali sono stati scelti dai Comuni. I Comuni non dovrebbero essere obbligati a gestire in forma associata alcune funzioni soltanto ai fini del raggiungimento degli incentivi, a scapito di altre perché non previste dalla normativa. Non ci sono enti inutili, ma organismi che nel tempo si sono creati e che poi non hanno ottenuto i risultati sperati. La Provincia deve avere un ruolo di programmazione e controllo, ma anche di gestione (come ad es. nella pianificazione del territorio).

Si è detto che due sono le scelte che hanno determinato il contesto di riferimento: la convinzione di aderire ad un percorso e la necessità indotta. Si entra in un percorso senza convinzione e senza avere un ruolo, pensando che l'associazionismo sia l'unica soluzione. È indispensabile pensare al ruolo che si vuole avere, valutarlo e pesarlo. Dobbiamo verificare i risultati e capire se l'associazionismo è solo di facciata. Il contesto normativo di riferimento dovrebbe essere stabile poiché è difficile programmare con testi normativi variabili. Se ho un obiettivo e un percorso devo avere anche le risorse umane e finanziarie, ma queste certezze non ci sono. Qual può essere il ruolo di un Comune nei prossimi anni? Oltre a quello che è scritto devo inventarlo, cercando di soddisfare i bisogni e cercando di individuare un'identità. Coordinamento e operatività: il coordinamento è scritto nella normativa, ma dipende da chi lo interpreta.

La gestione e la programmazione per funzionare non devono essere troppo lontane. Funzionano se stanno a livelli il più vicino possibile. Tre livelli di governo sono coerenti con i bisogni, il problema è che se ne creano molti altri.

Ci si chiede se definite le funzioni fondamentali dei Comuni, la spinta progettuale, la possibilità per le autonomie di far fronte alla domanda sociale dei servizi, la Provincia possa essere chiamata direttamente in causa, se è da considerarsi un soggetto che deve essere per forza incardinato in funzioni definite oppure può essere un soggetto che di volta in volta va ad esprimere esigenze e svolgere competenze non definite sulla base dei bisogni del territorio.

Il sistema istituzionale chiede stabilità. Si deve partire da un punto fermo: le funzioni fondamentali devono essere date agli Enti, dopo di che si applica l'art. 118 Cost. per il resto. Il ddl Calderoli va nel senso dell'obbligatorietà delle gestioni associate su alcune funzioni.

Si sostiene che nel tempo si sia assistito ad una allocazione di funzioni in assetti territoriali diversi da Comuni, Province o Regioni (come ad es. gli ATO, i consorzi di bonifica), ritenendo che questi non fossero adatti e questo ha fatto nascere soggetti paralleli ai Comuni e alle Province con funzioni amministrative e gestionali. È fondamentale individuare l'assetto idoneo per l'esercizio delle funzioni. Le funzioni devono tornare alla titolarità degli organi istituzionali e non di soggetti diversi. Nell'ambito della titolarità delle funzioni, ciascun soggetto poi può esercitarle come vuole, anche con forme associate se lo ritiene opportuno.

Spesso i Comuni hanno territori vasti e poco governati (alcuni hanno magari un solo vigile urbano). Grazie alle gestioni associate si può avere le risorse per assumere per qualche mese un vigile in più. La Provincia ci ha offerto forme di collaborazione tra la polizia provinciale e le polizie locali. Alla fine della scorsa legislatura l'APT era presente sul territorio e abbiamo potuto spiegare ai cittadini cosa fa la Provincia. I Comuni aspettano dalla Provincia presenza sul territorio e qualità delle proposte.

L'interazione tra Provincia e Comuni c'è nel campo dell'innovazione tecnologica (es. è il progetto Sporvic), in materia di formazione e supporto nella progettualità per ottenere finanziamenti.

4. Considerazioni conclusive.

Alla luce di quanto emerso nella ricerca condotta, dalle interviste sul campo al successivo *focus group*, si impongono talune considerazioni conclusive.

Innanzitutto, preme evidenziate come da più parti sia stata sottolineata l'esigenza di fare chiarezza sulle competenze e sui ruoli di ogni livello di governo e, tuttavia, forse è proprio questo il dato su cui riflettere maggiormente soprattutto in considerazione del fatto che il futuro della Pubblica Amministrazione in generale pare destinato in misura sempre maggiore al superamento della frammentazione dei processi decisionali, della disarticolazione in istanze e momenti istituzionali lontani dalle rappresentanze istituzionali elettive, che di fatto allontanano i cittadini dalla politica.

Restituire credibilità e fiducia nelle istituzioni elettive e rappresentative costituisce un bisogno primario di difesa della democrazia, i cui contorni istituzionali il nuovo art. 114 Cost. ha tracciato individuando un'articolazione necessaria della Repubblica in Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, ora posti tra loro in un rapporto di complementarità e collaborazione e non più di subordinazione. Il nuovo art. 114 Cost., infatti, ha preso atto del fatto che le Province costituiscono un ente indispensabile e necessario per l'armonica rappresentanza istituzionale degli interessi dei cittadini e dei rispettivi territori: interessi che necessitano di essere coordinati e ricondotti ad un quadro unitario, prospettando le Province quali «*centri di condensazione delle istanze territoriali, deputate a disegnare lo sviluppo dell'area vasta attraverso l'innescio di processi in grado di attivare e coinvolgere le tante e diverse soggettualità presenti*» (Rapporto CENSIS – UPI, giugno 2007).

Le scelte regionali degli ultimi tempi, tuttavia, sembrano protendere verso un riordino istituzionale inteso soprattutto come un "riassetto dei comuni",

mediante la valorizzazione di un associazionismo comunale per funzioni e servizi del tutto slegato dalla visione complessiva e dalle esigenze reali dei territori, con una Provincia che assume un ruolo attivo soltanto quando si tratta di decentrare le proprie funzioni verso le forme di associazione comunale e di valorizzare il livello istituzionale di area vasta, visto soprattutto come livello di allocazione di alcune funzioni programmatiche e decisorie già regionali. E nonostante ciò, è proprio dall'associazionismo comunale che proviene un'opinione del tutto favorevole in ordine ad un coinvolgimento diretto della Provincia volto non ad invadere sfere di competenza comunale, ma a **colmare quel vuoto istituzionale derivante dal mancato inserimento della stessa come anello istituzionale di raccordo tra Regione e Comuni.**

Fondamentale sarebbe valorizzare il ruolo delle Province come sede istituzionale della governance locale, nella quale le istanze ed i programmi comunali dovrebbero trovare la necessaria sintesi per assumere valenza di fondamenta partecipate e condivise sulle quali costruire la programmazione regionale.

Il sistema dei rapporti tra Regione ed Enti locali dovrebbe, infatti, essere riorganizzato secondo una logica non più gerarchica (Stato→Regione→Province→Comuni), ma collaborativa e cooperativa, di tipo orizzontale e reticolare, capace di esprimere un consenso partecipato e informato di tutti i territori regionali sulle decisioni, proprio in quanto essi risultano rappresentati dalle Province quali soggetti istituzionali costituzionalmente deputati a rappresentarli, realizzando così la circolarità dei processi decisionali voluta dallo Statuto regionale toscano.

Le Province potrebbero in tal modo diventare fondamentali interlocutori e costruttori di convergenze e di elaborazioni progettuali, ma anche di decisioni partecipate e condivise, capaci di collegarsi verso l'alto con la Regione e lo Stato, e di assicurare, nel contempo, l'attiva partecipazione dei diversi soggetti istituzionali e sociali operanti sul loro territorio in un quadro di perequazione e redistribuzione di risorse ed opportunità sul territorio stesso.

Bisognerebbe procedere verso una riorganizzazione del rapporto tra Regione e Enti Locali coerente con la ricomposizione delle funzioni in capo agli enti costituzionalmente garantiti (Comuni e Province), capace di assumere una

dimensione territorialmente variabile secondo logiche funzionalistiche, ottimali per il governo e la gestione delle funzioni e dei servizi che la regione attribuisce al sistema degli enti locali, fondata sulla governance provinciale secondo logiche di sussidiarietà verticale e orizzontale ormai prevalenti in ambito europeo. Un simile disegno non contraddice l'associazionismo comunale, i circondari, le comunità montane, ma anzi ne deve assecondare e facilitare lo sviluppo inserendo tali esperienze in un quadro istituzionale condiviso da e sul rispettivo territorio.

In questo senso la Provincia non è chiamata ad essere una sorta di Comune più grande, che con i Comuni si disputa ambiti di competenza, bensì una dimensione che esercita funzioni effettivamente non attribuibili ai Comuni secondo il principio di sussidiarietà e che si pone l'obiettivo di costituire la **“Comunità dei Comuni”** del proprio territorio. In altri termini, la Provincia come “città territoriale”, capace di integrare il territorio che ruota intorno alla città capoluogo e alle altre città offrendo servizi e nuova cittadinanza all'intero suo territorio, capace di superare le antinomie tradizionali (campagna/città, montagna/pianura, centro/periferia, sviluppo/arretratezza), stabilendo un sistema di relazioni che consentano ai vari territori provinciali di acquisire la necessaria integrazione politica, esaltando una nuova capacità decisionale fondata sulla condivisione, ed una forte coesione sociale, in quanto riesca a distribuire omogeneamente sul territorio e a tutti i suoi cittadini risorse ed opportunità, valorizzando e mettendo in comune ogni risorsa, ogni opportunità che nasce dal territorio stesso in un processo di crescita e di sviluppo che si alimenta proprio grazie alle capacità relazionali di ciascun soggetto pubblico e privato che opera su quel territorio. Costruire la rete delle risorse e delle opportunità di ciascun territorio in una prospettiva strategica, proiettare questa strategia nel governo di area vasta divengono così il compito centrale della Province “Comunità dei comuni”: un ruolo meno gestionale e più politico, che non è una riproposizione del modello preesistente, ma che segna rispetto ad esso importanti elementi di discontinuità. Il che non esclude, naturalmente, che alle Province la legge riservi funzioni proprie, ed in particolare sia le funzioni storicamente svolte, sia quelle caratteristiche del livello provinciale ed imprescindibili per garantire il soddisfacimento dei

bisogni primari delle rispettive comunità. E neppure esclude che vi siano anche problemi di razionalizzazione e di costi che dovranno essere affrontati, evitando una duplicazione di competenze sulle medesime materie tra Province da un lato ed altri livelli associativi dall'altro: Comunità Montane, circondari o altro. Del resto, la Provincia come livello di governo nasce sin dalla Costituzione del 1948 come ente destinatario di funzioni amministrative, ed in particolare di funzioni di interesse esclusivamente locale individuate con legge dello Stato e di ulteriori funzioni amministrative ad esse delegate nell'ambito delle funzioni proprie delle Regioni. E questa caratterizzazione delle Province pare emergere con maggior forza nell'art. 118 Cost. riformato dalla legge cost. n. 3 del 2001 in forza del quale, come già ricordato, «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» e, ancora, «*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*».