Éupolislombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

PICCOLI COMUNI OLTRE LA GESTIONE ASSOCIATA
I nuovi orizzonti della cooperazione intercomunale
Sesta Assemblea regionale dei Piccoli Comuni Lombardia

La gestione associata tra obbligo e opportunità

Alberto Ceriani –Éupolis Lombardia

Sala Consiliare Centro Civico Pertini di Osnago
Viale delle Rimembranze 3 – Comune di Osnago (Lecco)

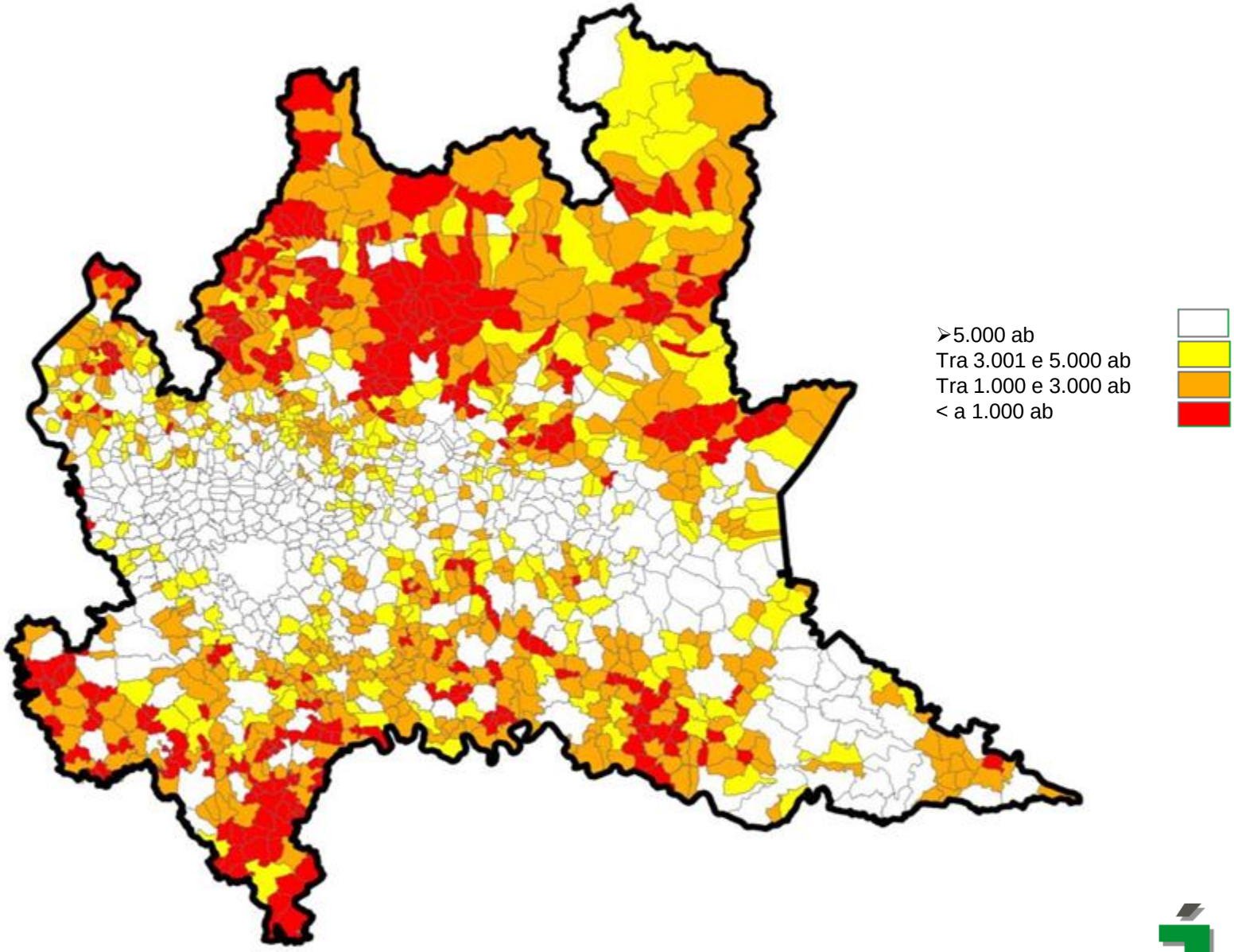
Milano, 20 giugno 2015

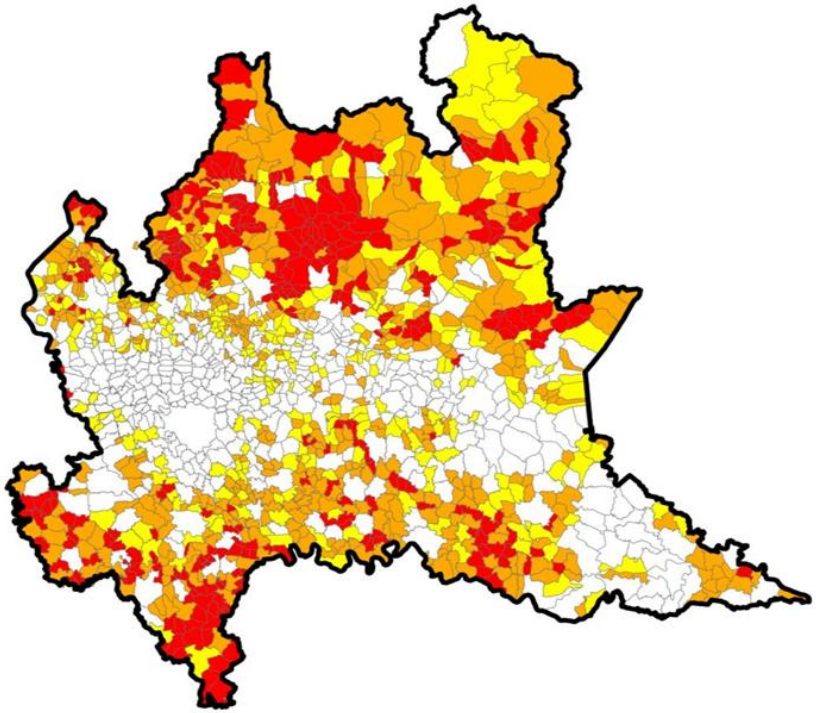
Contributo alla definizione di un modello lombardo di GAO

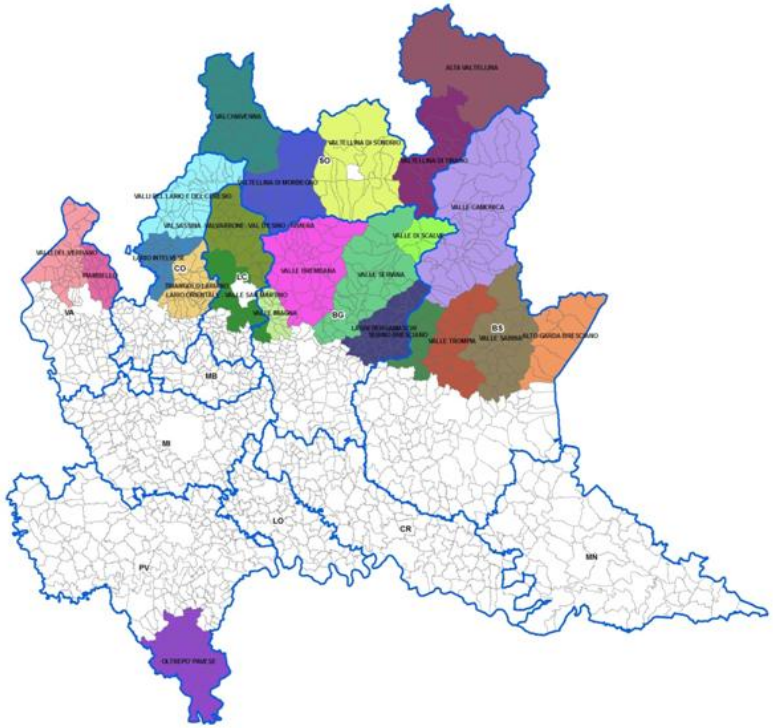
I numeri al dl 78/2010

Fonti: Istat, Regione Lombardia, Min.Interno

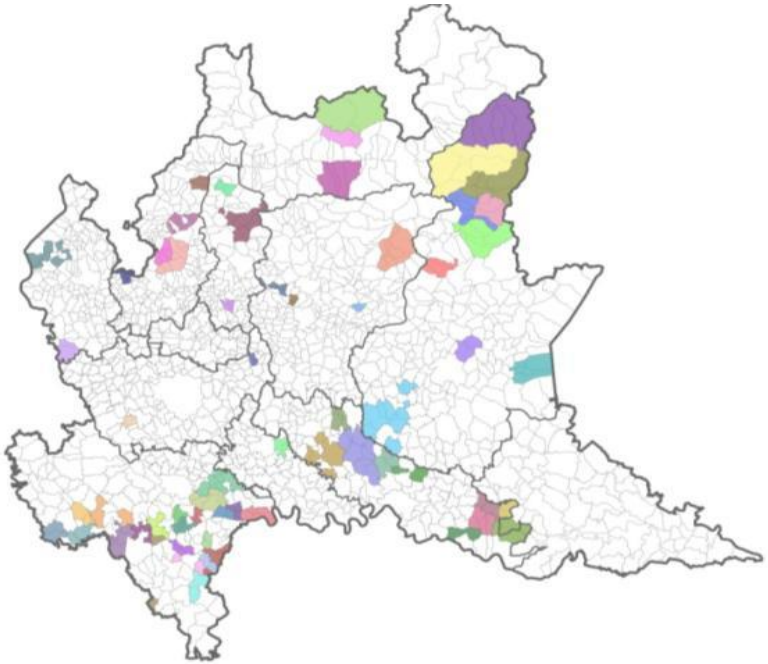
Comuni in obbligo. Luogo e dimensione



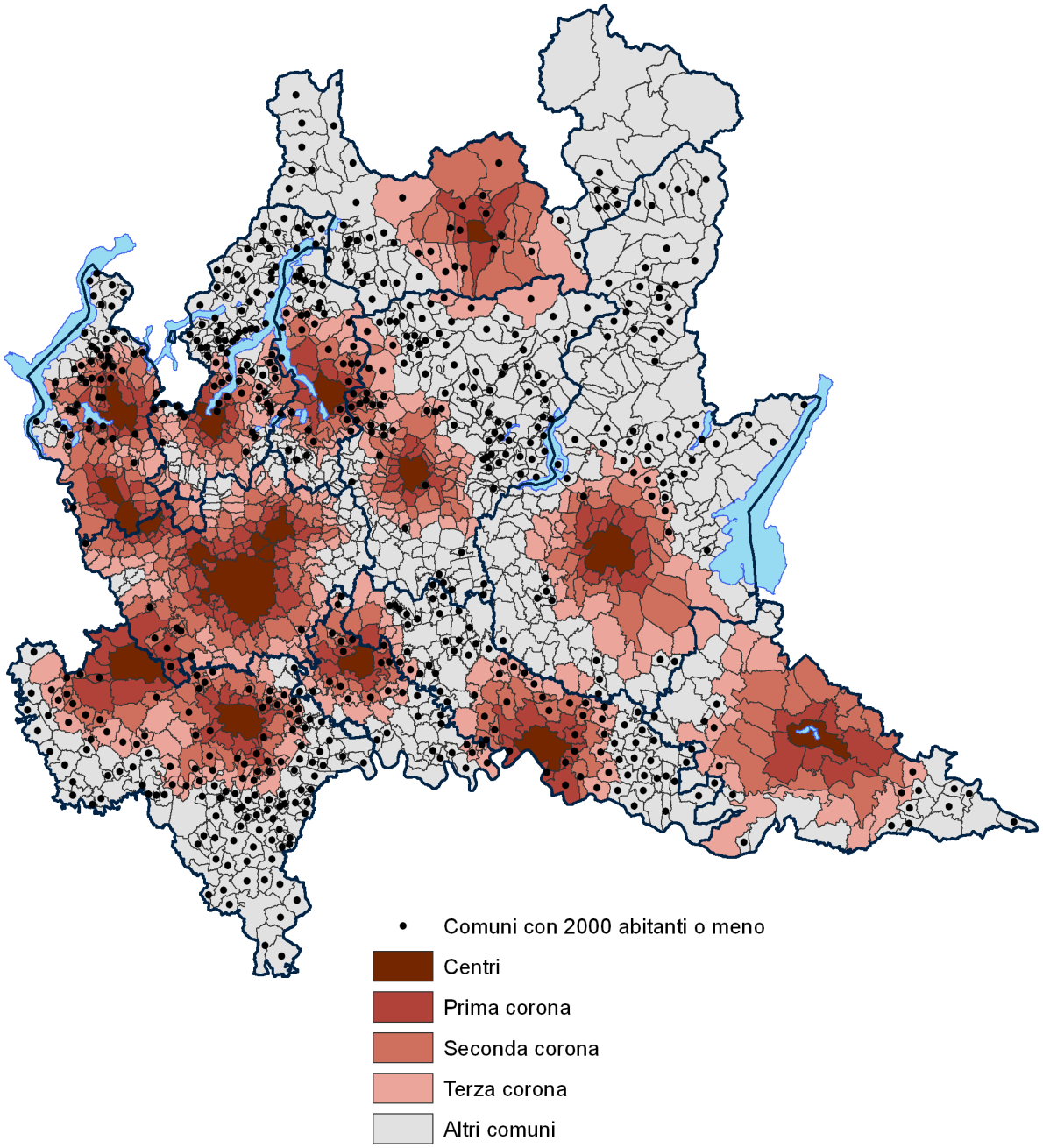




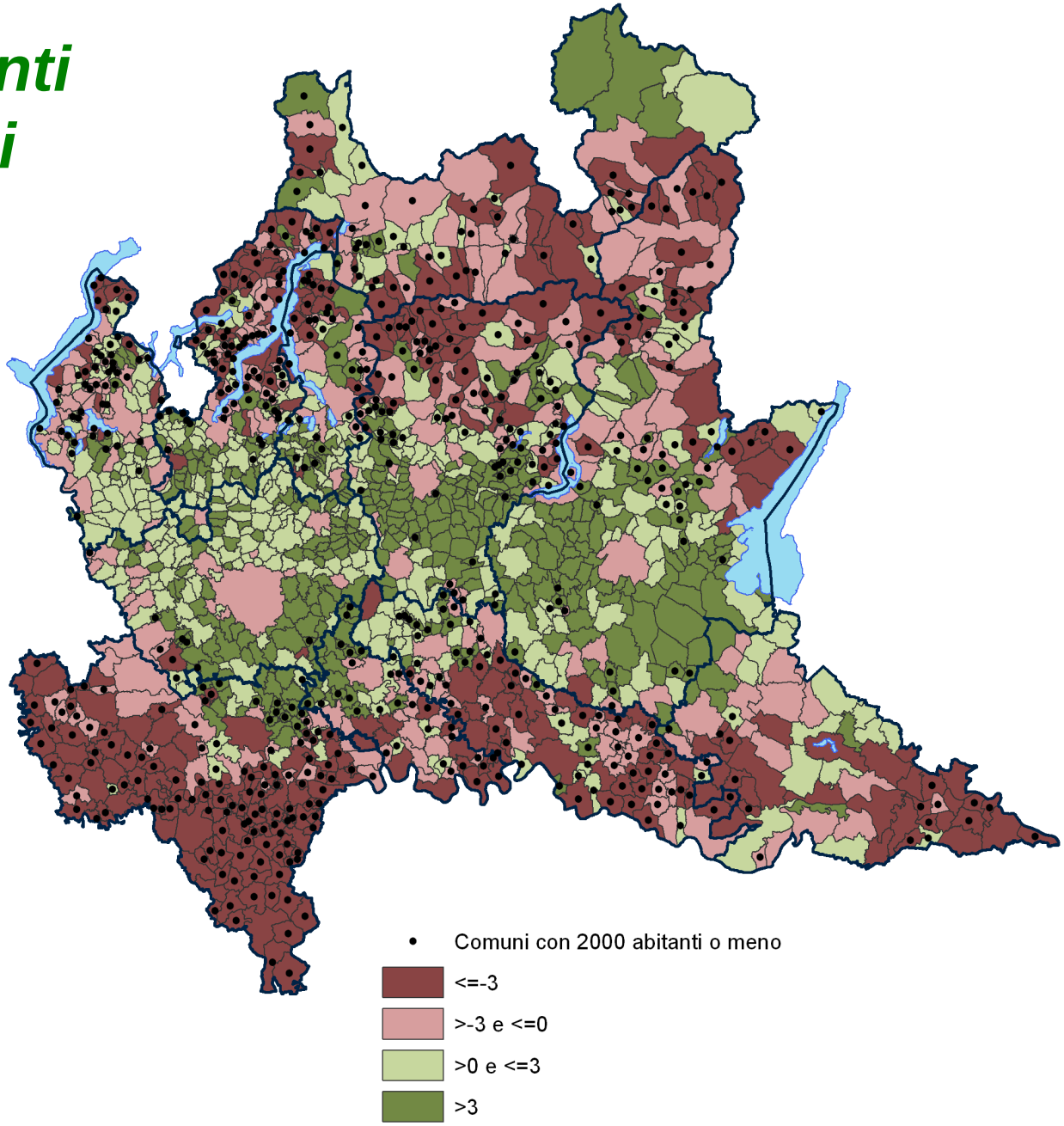
Comuni, CCMM, Unioni storiche



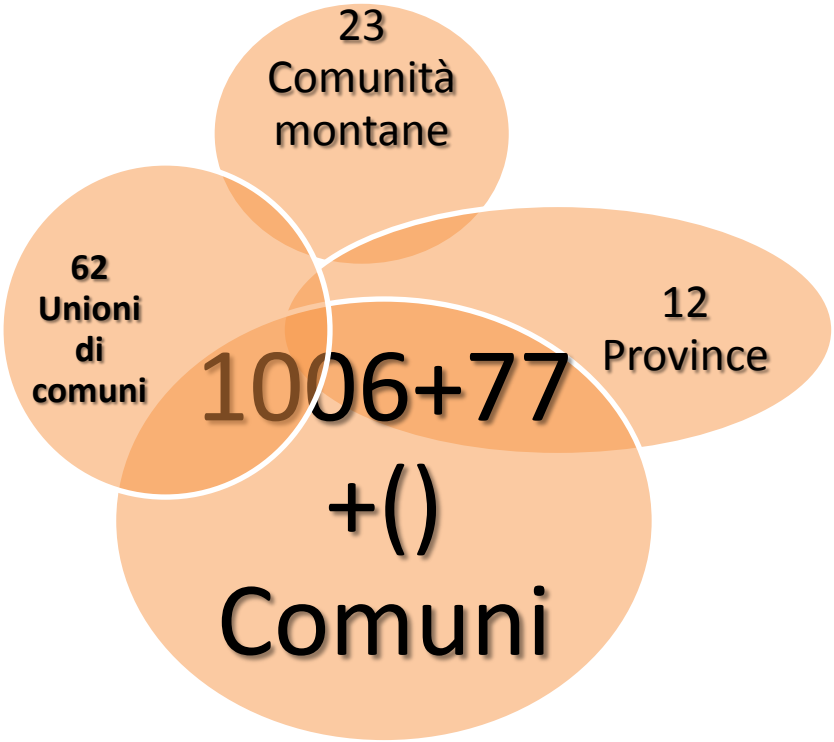
Posizione territoriale rispetto ai capoluoghi e ai Comuni polo



Comportamenti demografici



Comuni lombardi coinvolti nella GAO, situazione pre-deroghe



Popolazione dei Comuni in obbligo

8.002.663

(Residenti nei Comuni non in obbligo)

+

1.799.048

(Residenti nei Comuni in obbligo)

→

9.801.711

18% della popolazione residente in Lombardia

Incidenza della Spesa dei Comuni in obbligo

7.340.553.170

(Spesa Comuni non in obbligo)

+

1.275.988.008

(Spesa Comuni in obbligo)

→

8.616.541.178

(Spesa TOT Comuni lombardi)

15% della spesa totale dei Comuni lombardi

Personale dei Comuni in obbligo

54.433 (Personale Comuni non in obbligo)

+

8.107 (Personale Comuni in obbligo)

→

62.540 personale totale comuni lombardi

13% del personale totale dei Comuni lombardi

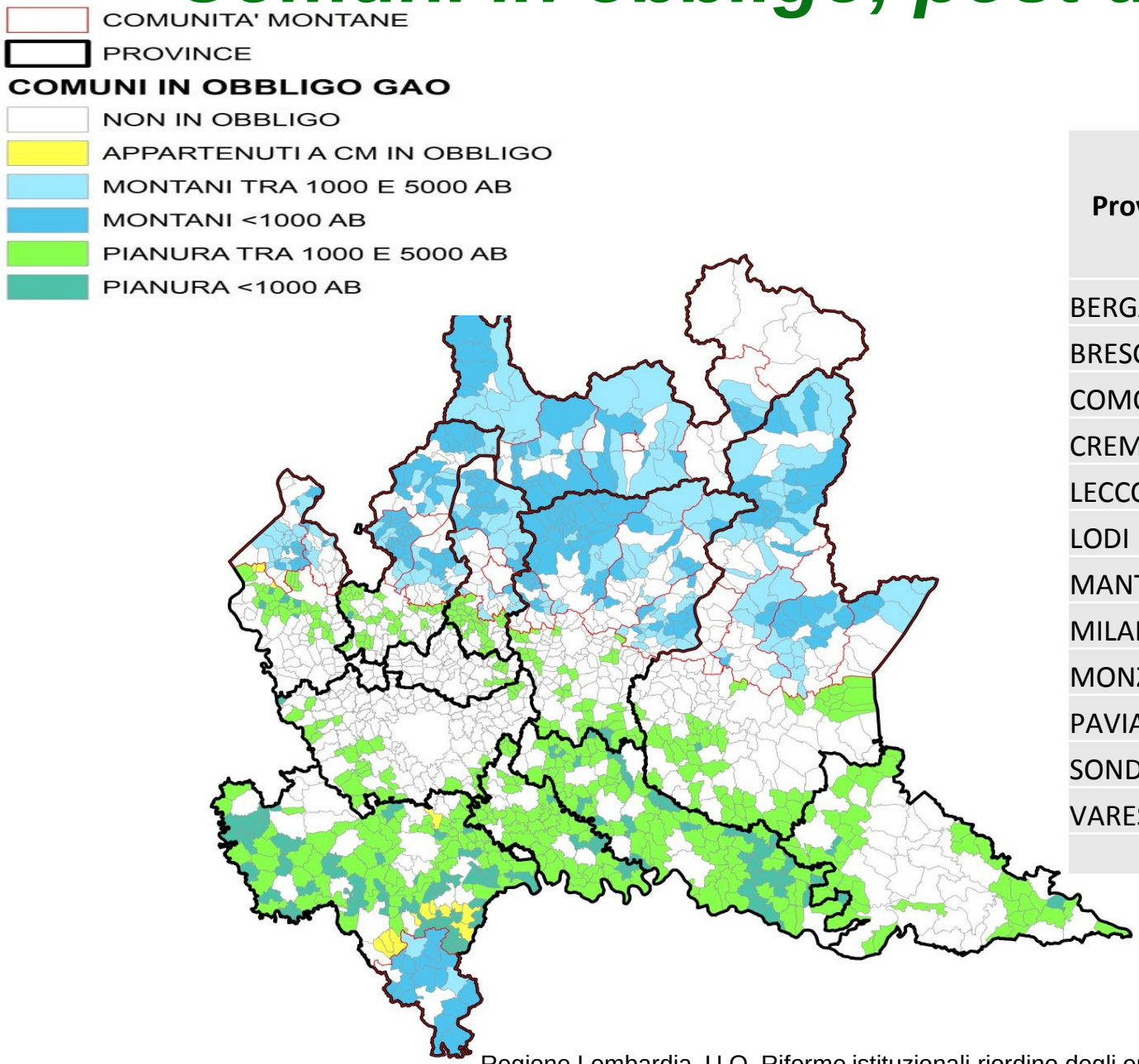
Sintesi

Personale dipendente	• **13%** del personale dipendente di tutti i Comuni lombardi
Spesa corrente Totale	• **15%** della Spesa corrente Totale di tutti i Comuni lombardi
Popolazione	• **18%** della popolazione totale residente in regione Lombardia

Evidenze dai dati di struttura:
la Lombardia ha il **primato** nazionale dei Comuni in obbligo GAO. Dopo cinque anni di tentativi e di proroghe i vincoli normativi, pensati per altri contesti, faticano ad essere applicati. I problemi emersi richiedono agli attori istituzionali (Governo, Regione, Comuni) di **confrontarsi** con storie associative e contesti differenti e di verificare gli **obiettivi** realmente raggiungibili

Risposte dei Comuni alla scadenza del dic. 2014 (convenzioni e unioni)

Comuni in obbligo, post deroghe



Provincia	N° Comuni	Comuni in obbligo dopo deroghe
BERGAMO	242	134
BRESCIA	206	109
COMO	154	105
CREMONA	115	103
LECCO	88	64
LODI	61	53
MANTOVA	69	41
MILANO	134	32
MONZA	55	8
PAVIA	189	161
SONDRIO	78	55
VARESE	139	69
	1530	**934**

Regione Lombardia, U.O. Riforme istituzionali riordino degli enti territoriali, 2015

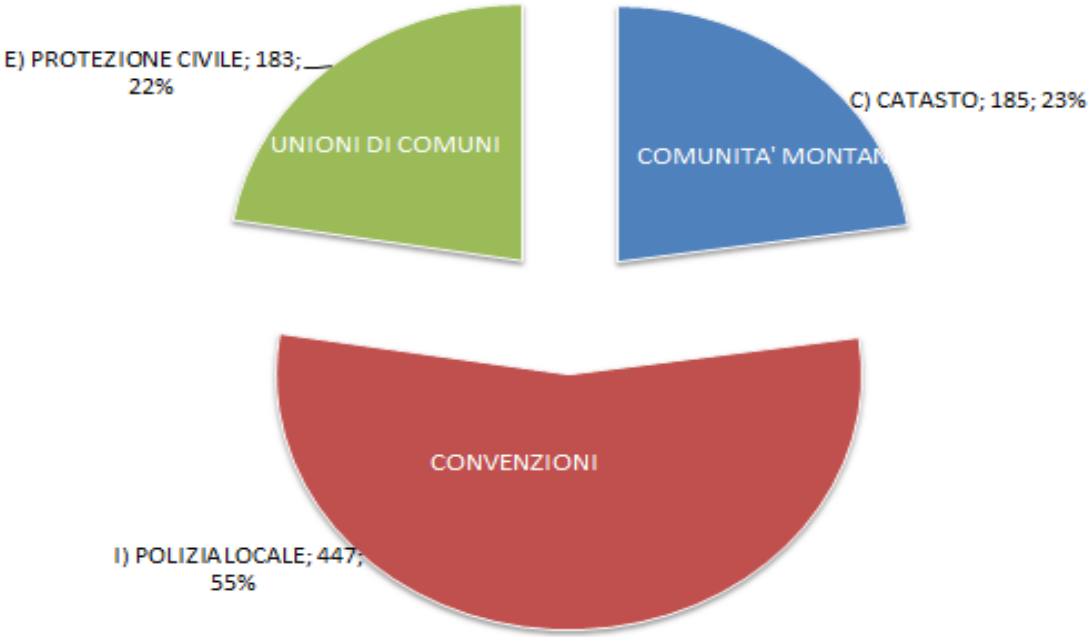
Funzioni fondamentali *(art. 19 DL 95/2012)*

COMUNE	**1. organizzazione generale** dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	art. 19, comma 1, lett a) elenco a-i, DL n. 95/2012 così come convertito da l.n. 135/2012
	2. organizzazione dei **servizi pubblici di interesse generale** di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	
	3. catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;	
	4. la **pianificazione urbanistica** ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	
	5. attività, in ambito comunale, di pianificazione di **protezione civile** e di coordinamento dei primi soccorsi	
	6. l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei **rifiuti urbani** e la riscossione dei relativi tributi	
	7. progettazione e gestione del sistema locale dei **servizi sociali** ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione	
	8. edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei **servizi scolastici**	
	9. polizia municipale e polizia amministrativa locale	
	tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonche' in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale	n. b. l'obbligo di esercizio in forma associata non riguarda questa funzione (art. 19, comma 1,lett b)

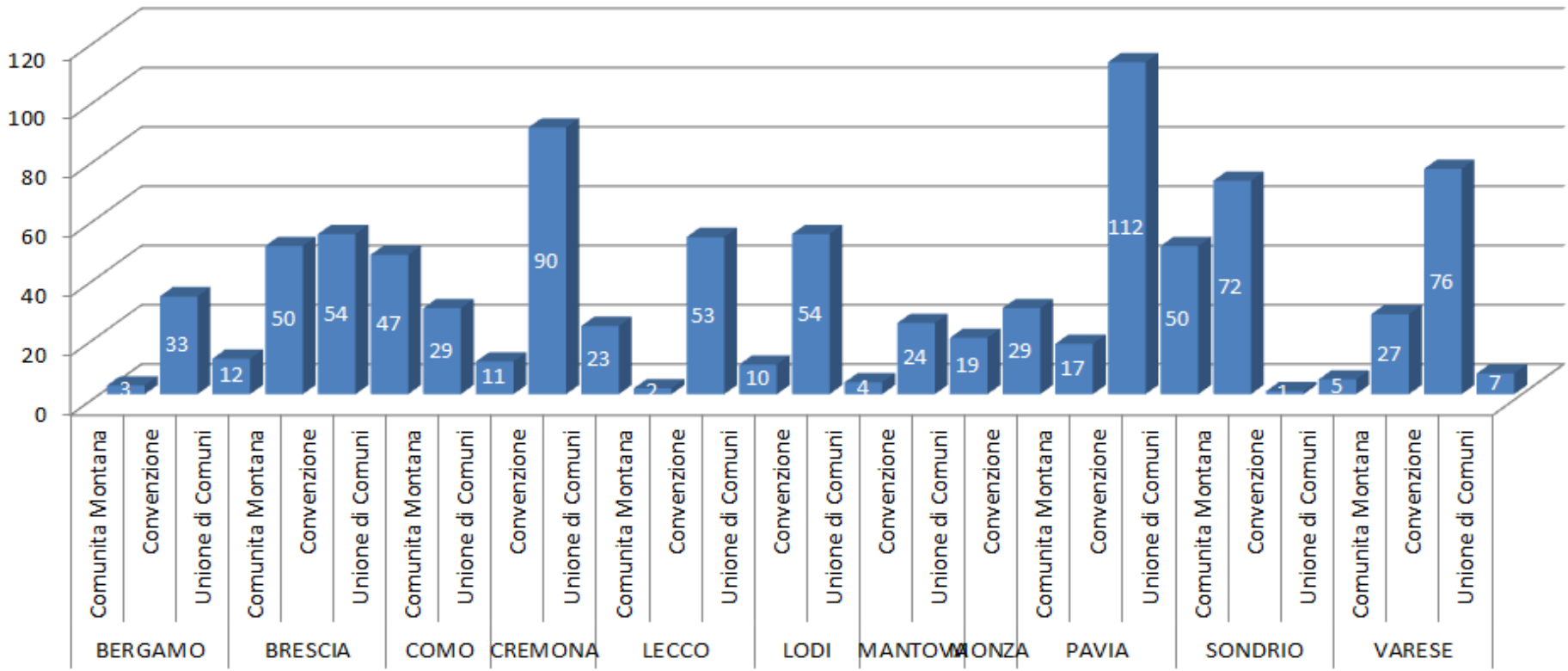
FUNZIONE GAO	SCELTE DEI COMUNI AL DIC.2014 (obbligati: 934)
E) PROTEZIONE CIVILE	827
C) CATASTO	767
G) SERVIZI SOCIALI	696
I) POLIZIA LOCALE	660
F) GESTIONE DEI SERVIZI DEI RIFIUTI URBANI	448
H) EDILIZIA SCOLASTICA	435
D) PIANIFICAZIONE URBANISTICA	416
B) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	399
A) ORGANIZZAZIONE GENERALE AMMINISTRAZIONE	377
M) SUAP	272
L bis) STATISTICA	274
N) CENTRALE UNICA ACQUISTI	45
L) REGISTRO STATO CIVILE E SERVIZI ANAGRAFICI ED ELETTORALI	41

SCELTA PER ENTE CAPOFILA	SCELTE ADOTTATE	%
Comune	3.609	58%
Unione	1.433	27%
Comunità Montana	804	15%
		100%

FUNZIONI MAGGIORMENTE EROGATE PER TIPOLOGIA AGGREGATIVA



Numero comuni suddivisi per tipologie aggregative



Differenze per territorio e per fattispecie associativa

L'influenza della forma insediativa.

Differenze se gli obbligati sono: nelle cinture di Comuni polo, insediamenti diffusi, in montagna, in affaccio su corpi idrici, turistici, …..

Elaborazione da Calafati, 2011

Comuni con vincoli oggettivi

- **Dove**. Contesti montani con piccoli insediamenti, servizi forniti con flessibilità per presenza di flussi turistici, costi nella media o più bassi, personale essenziale, gestione associata convenzionale con accordi che non prevedono uffici unici, convenzioni anche con Comunità Montana, importanza del capitale sociale, indici di svantaggio non favorevoli
- **Storia associativa** pre GAO secondo **due principi**: "L'associazionismo si concretizza quando conviene", "Il territorio si conosce ed organizza da sé le proprie scelte di gestione e di risparmio"
- **Esiti**: ricondurre le scelte fatte al modello normato di GAO **non** aggiunge valore sostanziale e complica la gestione. Resta possibile il risparmio del 5% nel triennio come impegno politico (paradosso: il risparmio si raggiunge non per effetto della GAO ma con **altri recuperi** di efficienza)

Comuni con avvio di sperimentazioni. Convenzioni e Unioni

- **Dove.** Tutta la regione
- Avvio più lento in pianura per **storia associativa** limitata da deficit relazionale prodotto da assenza di organismo equivalente alle CCMM. Principio: adesione alla Gao per vincoli di legge e per interesse a sperimentare opportunità delle forme associative
- Incidenza della **forma territoriale** se insediamenti diffusi, presenza di Comuni con molte frazioni
- **Esiti**. Scenario GAO normativo con domanda di supporto per: management con competenze adeguate, indicazioni per un assetto istituzionale e organizzativo solido, confronto con Regione Lombardia sul migliore esercizio della funzione-servizio, centralità dei temi ICT. Da definire come garantire il risparmio del 5% nel triennio. Rischio di delibere “formali” o unioni di Comuni “opportunistiche” (per vantaggi sul patto)

Intersezione tra GAO e riforma area vasta. Potenziale traino delle Zone Omogenee

- **Dove**. Evidenze di interesse nell'area della Città Metropolitana e in provincia di Varese. In prospettiva, a seguito dell'approvazione del Pdl 223 (previsione 30 giugno 2015) questa fattispecie riguarderà tutta la Regione
- **Storia associativa.** Extra Gao (patti dei sindaci, società di servizio partecipate dai Comuni dell'ambito, pre GAO)
- **Esiti**. Possibile "effetto traino" della costituzione della Zona Omogenea con ridefinizione della GAO e nuova concezione della governance locale. In sintonia con tendenze europee che danno centralità all'ambito del distretto. Apre spazi di definizione a tre livelli: piccoli ambiti GAO spontanei, zone sub-provinciali (distretto socio-sanitario), livello provinciale

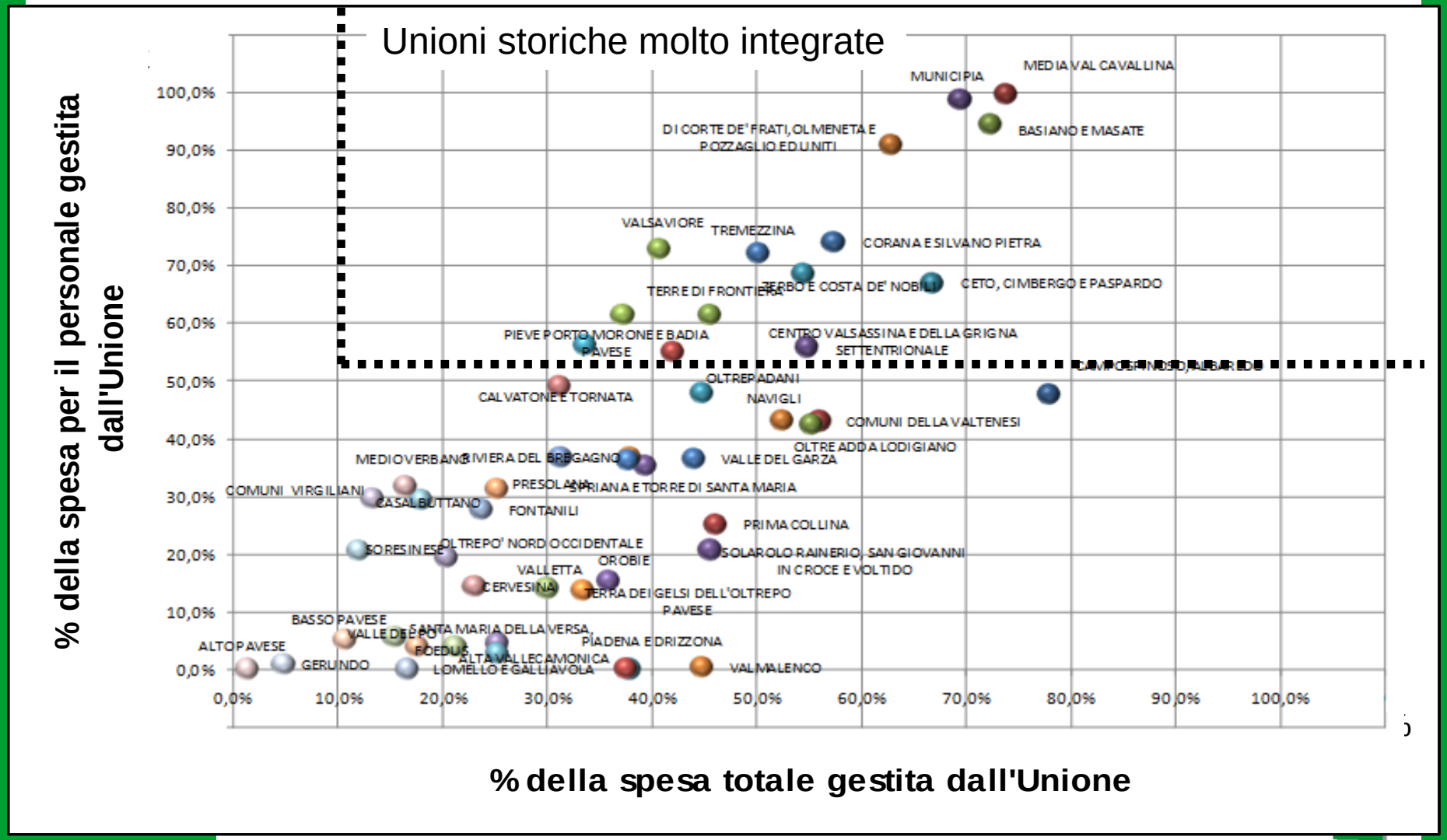
Intersezione tra GAO e funzioni-servizio di interesse regionale

- Possibilità di **confronto** tra Comuni in processo di GAO e Regione per le funzioni: Territorio (ufficio tecnico, pianificazione sovracomunale, catasto), Sicurezza (polizia locale e protezione civile), Istruzione, Welfare, Commercio, Mobilità e infrastrutture, …
- Conferma della possibile **convergenza a tre livelli**: piccoli ambiti GAO spontanei, zone sub-provinciali (piani di zona), livello provinciale. Se accettata dalle DDGG regionali e dai Comuni potrebbe tradursi in proposta di **"Piano di riordino"**
- **Elementi di coerenza pregressi** da risolvere: zonizzazioni previste da leggi di settore, nuove zonizzazioni (es.: l.r. 31/2014), ruolo CCMM, Unioni in CCMM, destino di altri Enti intermedi (parchi, consorzi)

Evoluzione Unioni di Comuni

- Le Unioni di Comuni storiche si devono confrontare con la necessità di ottenere **sostanziali effetti** sui servizi erogati. Gli assetti “opportunistici” o “poco integrati”, per limitato conferimento di personale e ancora larga autonomia dei Comuni componenti, sono ora meno vantaggiosi rispetto alle poche incentivazioni rimaste
- Una parte delle Unioni si è **sciolta** per differenze tra i Comuni appartenenti, costi di gestione, cambio dei referenti politici (20 su 80 istituite)
- Si profilano nuovissime esperienze unioniste tra **Comuni non in obbligo** (per esempio Martesana o tradatese)

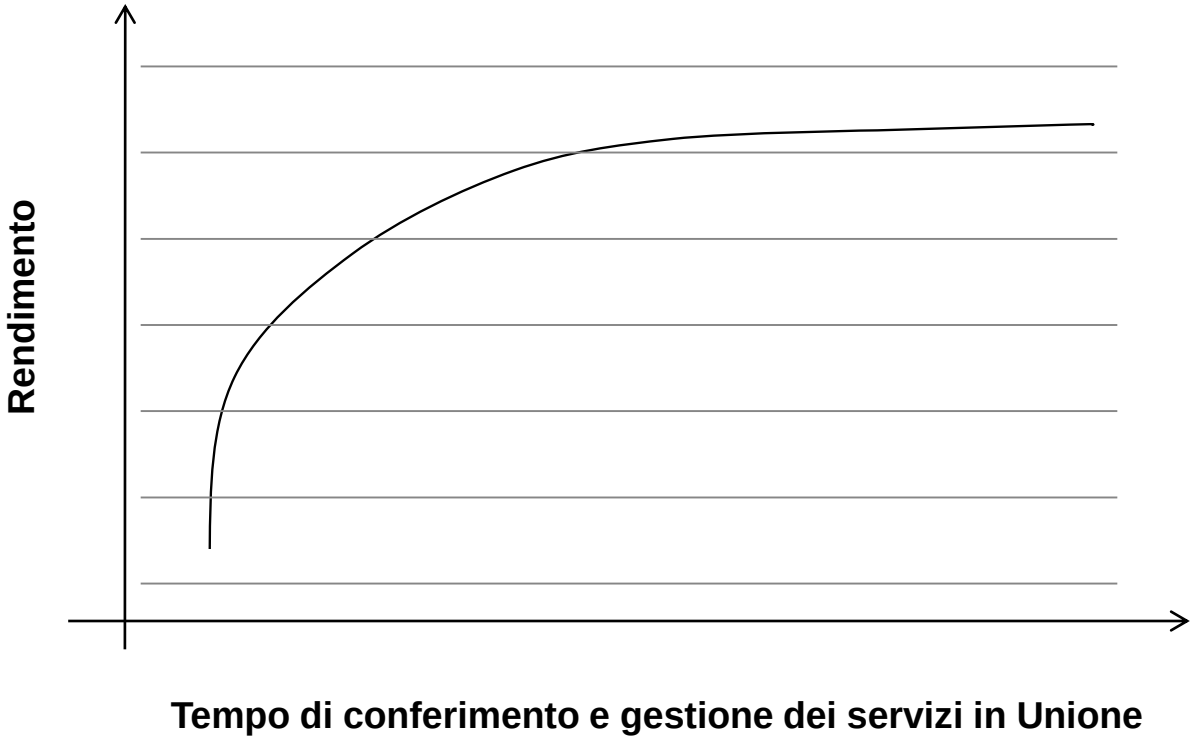
Grado di integrazione UdC in Lombardia



Fusioni

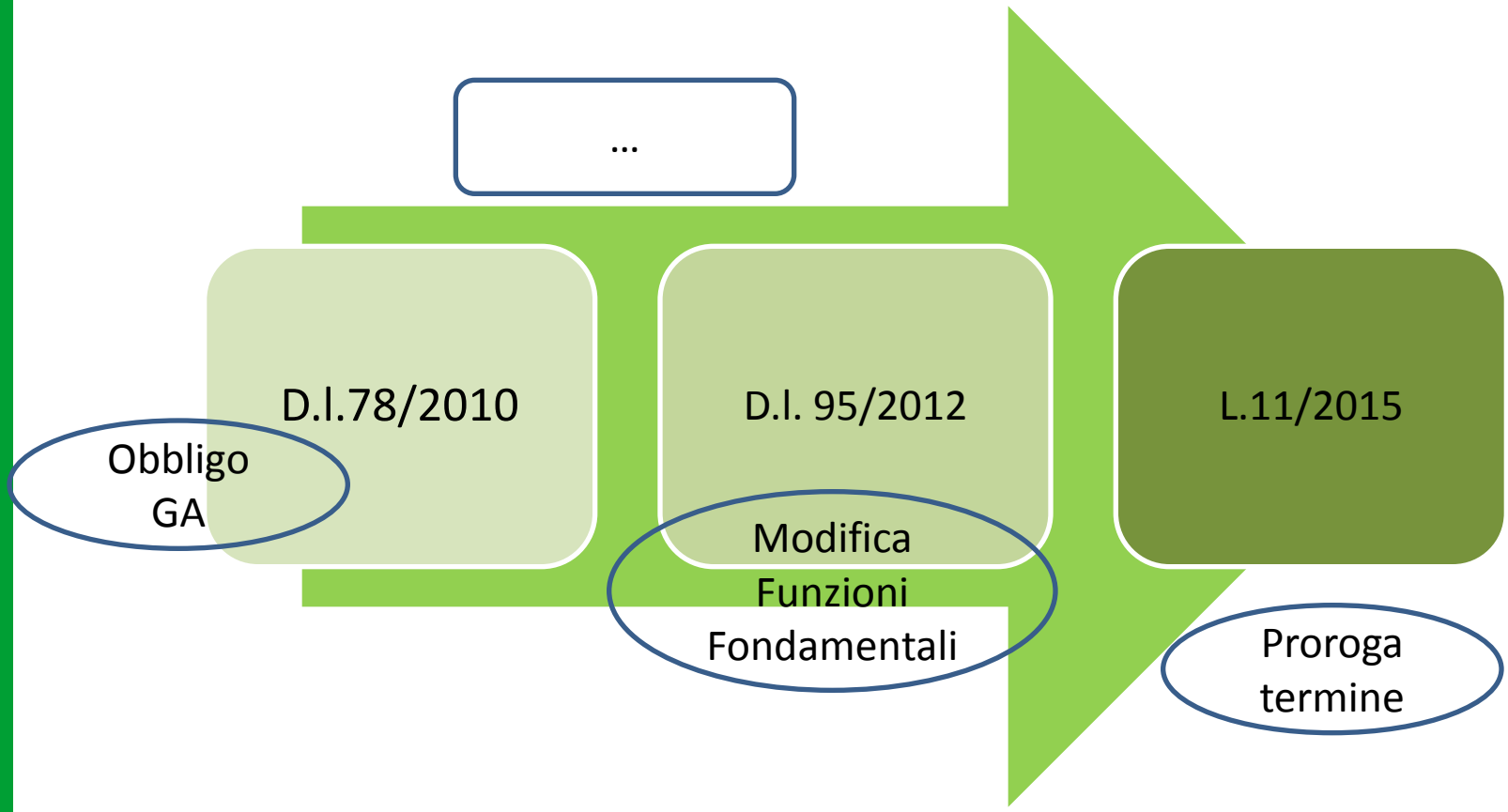
- **Dove**. Comuni delle province di Bg, Co, Lc, Mn, Pv, Va.
- **Entità interessate** nel 2014. Dieci fusioni, 24 Comuni e 50.917 residenti. Nel 2015 una fusione, 2 Comuni e 4.738 residenti. In alcuni casi le fusioni sono esito del grado di saturazione raggiunto dalle Unioni di Comuni
- **Confronti**. Nel corso del 2014 si sono realizzate in Italia 26 fusioni. Altri processi di fusione sono in preparazione

Rendimento decrescente dell'Unionismo avanzato



Sintesi dei temi e prospettive…
A fine 2015 non sarà sufficiente un nuovo rinvio

Cosa cambierà al 31/12/2015 nell'impianto nazionale?



In generale

- E' necessario verificare se anche per la Lombardia valgono le considerazioni sulla **impraticabilità** del modello GAO emerse in tutta Italia
- Va garantita una **connessione tra i processi di riforma istituzionale** in atto (Province, Città metropolitane e GAO). Molte questioni sono infatti comuni: ad esempio il tema delle **zone omogenee** potrebbe diventare risolutivo sia con riferimento agli ambiti di area vasta che a quelli GAO
- E' comunque fondamentale un'azione congiunta **Stato-Regione** volta al supporto degli enti locali nella attuale fase di transizione (a partire dai tavoli di lavoro con i Prefetti)

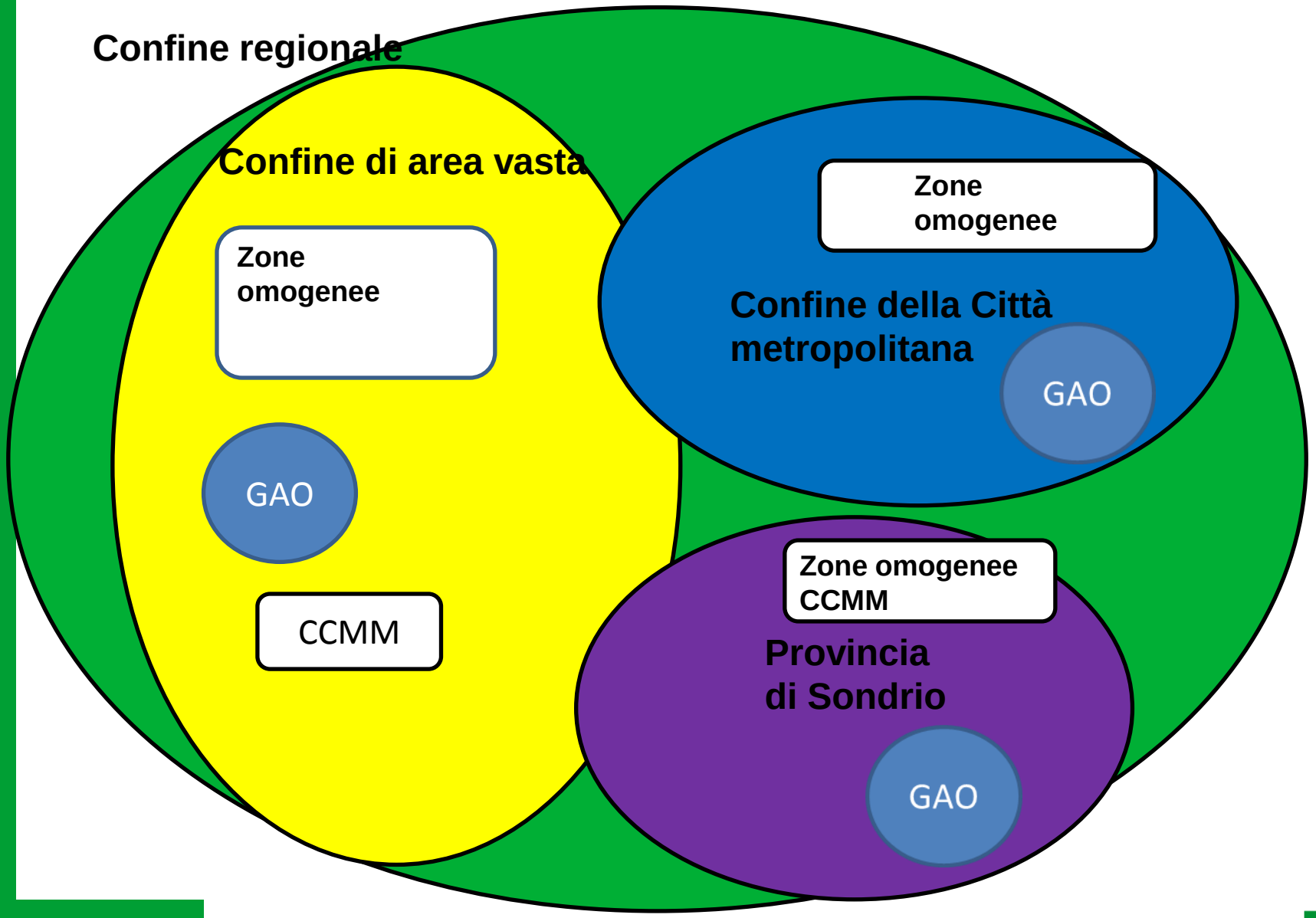
Temi in evidenza per dar forma al modello lombardo di GAO….

- Assumere la **complessità istituzionale e organizzativa** delle autonomie locali lombarde come una specificità e non come un problema (primato dei piccoli Comuni, consorzi, parchi, CCMM, Province)
- Ripensare la natura dei **problemi** che si vogliono affrontare e reimpostare le **soluzioni** effettivamente realizzabili, evitando i **due rischi** fin da ora evidenti: **finzione** delle delibere "formali" e/o **conflitto** con i territori
- Superare l'**associazionismo forzoso** per i piccoli. La GAO è stata concepita e percepita come una **"sanzione" immeritata** per i piccoli Comuni. Spesso invece la scala minore è scala di virtù
- Considerare le **ristrutturazioni in atto** in altri settori (tribunali, poste, servizi bancari, ospedali, parrocchie, …) e gli effetti cumulati sui territori

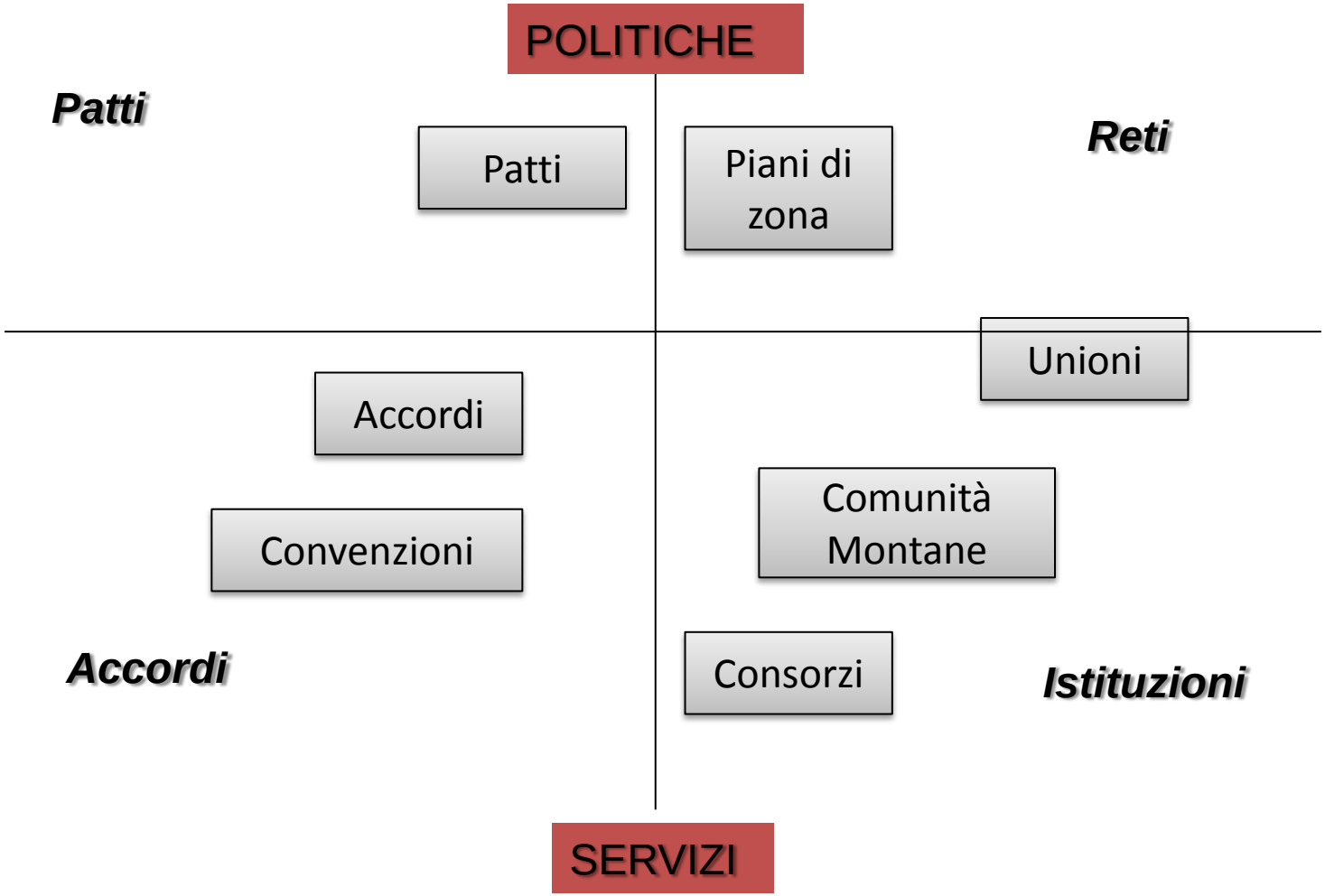
…Temi in evidenza per dar forma al modello lombardo di GAO

- Verificare se l'**innovazione** del modo di fare amministrazione locale, vero tema di prospettiva, può avvenire anche con piattaforme non GAO o comunque non solo GAO
- Garantire **vero multilivello** e **vera sostanzialità**, per riuscire a promuove un contesto che richiede flessibilità di assetti, approccio sussidiario e non direttivo, valorizzazione e non conflitto
- Sperimentare **nuove forme di governance** a **tre livelli**: micro-aggregazioni GAO, distretto socio-sanitario, area vasta

Complessità dei perimetri istituzionali infra-regionali



Complessità dell'assetto associativo



Adattamento da Fedele e Moini, 2006

Ruolo della Regione

- Sostenere con gli interlocutori nazionali un modello lombardo che presupponga:

1. le **differenze** territoriali (montagna, piccoli Comuni, Comuni di cintura, turistici, etc.);
2. la possibilità di **ambiti di servizio** flessibili;
3. conoscenza della **domanda di servizio** con possibilità di differenziare l'offerta per dimensione comunale o per area (a fronte di una tassazione coerente)
4. **affiancamento** reale ai Comuni nei processi di rinnovamento anche con strutture tecniche t**erritorializzate**
5. **tempi appropriati** a rafforzare il patrimonio di competenze, esperienze e risorse in loco

Obiettivi sfidanti per i Comuni

- La scelta collaborativa va intesa come **condizione** (da verificare) per mantenere ***standard* accettabili di erogazione** dei servizi e per definire linee di sviluppo alla giusta scala territoriale
- E' richiesta disponibilità ad **innovare** il modo di fare amministrazione sia su piattaforme GAO che non GAO
- Occorre **confronto** serrato con altri livelli istituzionali, con privati e capitale sociale. Anche con i propri amministrati
- Esito: visione e competenze più robuste della classe dirigente locale, rilancio verso **temi di «area»** e non solo «di campanile», **prospettive** per i territori e le popolazioni coinvolte

Gruppo di ricerca GAO
Alberto Ceriani, Manuela Cocci, Giancarlo Pola, Valeria Romagnoli, Anna Maria Tanda

Éupolis Lombardia - Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia
Via Taramelli, 12 (ingresso F) - 20124 Milano
Tel. +39 02 6738301 oppure 02 675071
Fax. +39 02 66711701

Per informazioni: alberto.ceriani@eupolislombardia.it